

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI  
DALAM PERATURAN-PERATURAN TENTANG PENGADAAN TANAH  
BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
( STUDI JALAN TOL SEMARANG – SOLO )**

**T E S I S**



**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan**

**Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Disusun Oleh :**

**DEWI RATIH, SH**

**NIM.B4B 006 097**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI  
DALAM PERATURAN-PERATURAN TENTANG PENGADAAN TANAH  
BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
( STUDI JALAN TOL SEMARANG – SOLO)**

**T E S I S**

**Disusun Oleh :**

**DEWI RATIH, SH**

**NIM.B4B 006 097**

**Telah Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Tesis dan diterima  
untuk memenuhi tugas dan syarat – syarat guna memperoleh gelar  
Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro Semarang  
Pada tanggal : 7 Juni 2008**

**Pembimbing Utama**

**Ketua Program**

**Magister Kenotariatan**

**( Hj. Endang Sri Santi, SH., M.H ).**  
NIP. 130 929 452

**( Mulyadi, SH., M.S )**  
NIP. 130.529.429

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penelitian maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 7 Juni 2008

Yang Menyatakan

( DEWI RATIH, SH. )

## **KATA PENGANTAR**

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat ALLAH SWT , karena dengan taufik, rahmat dan hidayahNYA, tesis ini dapat Penulis selesaikan, dengan judul :

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM  
DALAM PERATURAN-PERATURAN TENTANG PENGADAAN TANAH  
BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
( STUDI JALAN TOL SEMARANG – SOLO)**

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat guna mencapai gelar Magister pihak, Kenotariatan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro dan Penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, bantuan,dorongan dan semangat dari berbagai pihak, tesis ini tidak mungkin Penulis susun, oleh karena itu sudah semestinya Penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam – dalamnya kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro Semarang, beserta stafnya.
2. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang
3. Bapak Mulyadi, SH.,M.S, selaku Ketua Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, yang telah meneliti, memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini
4. Bapak Yunanto,SH.,M.Hum, selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, yang telah meneliti, memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini
5. Bapak Budi Ispriyarso, SH.M.Hum, selaku Dosen penguji Tesis yang telah meneliti, memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini
6. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH.M.H, selaku dosen pembimbing, yang telah meneliti, memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini
7. Bapak H.Achmad Chulaemi,SH, selaku Dosen, Dosen Wali, dan Dosen penguji Tesis yang telah meneliti, memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini
8. Bapak Sutikno, selaku Sekretaris Tim Pengadaan Tanah Proyek Jalan Tol Semarang-Solo Dinas Bina Marga Propinsi Jawa Tengah yang telah memberikan banyak masukan, data-data dan berkas yang sangat membantu dalam penulisan tesis ini.

9. Bapak Suroto, selaku Kepala Urusan Pemerintah Kecamatan Tembalang, yang telah memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini.
10. Bapak Margono, selaku Kepala Kelurahan Kramas, Kecamatan Tembalang, yang telah memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini.
11. Bapak Ali Akbar Masdiq, selaku Kepala Kelurahan Sumurboto, Kecamatan Banyumanik, yang telah memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini.
12. Para staf pengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan yang telah memberikan bekal yang sangat berharga selama penulis menempuh pendidikan di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
13. Para staf Tata Usaha Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah banyak membantu Penulis dalam kelancaran belajar mengajar selama penulis menempuh pendidikan di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
14. Suami tercinta, dr.Muslimin Arismunandar, Sp.KK (K) dan anak-anak yang Penulis banggakan, Nadhief Akbar Azzami, Ghifari Abror Iswara dan Karisa Hasna Maharani, terima kasih atas ketulusan cinta, kasih sayang ,dukungan dan do'a yang terus mengiringi Penulis dalam menyelesaikan studi di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
15. Kedua orang tua Bapak Ir. Soekardan Tjiptosudarmo (Almarhum ) dan Ibu Hj. Sukpti Soekardan Tjiptosudarmo yang selalu Penulis hormati dan tak lupa selalu panjatkan do'a, terima kasih atas dukungannya selama menempuh studi di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
16. Keluarga besar Ibu Hj. Solecha ( Almarhumah ) beserta kakak dan adik – adik di Desa Eretan Wetan, Kelurahan Kandang Haur, Kabupaten Indramayu, Propinsi Jawa Barat, yang baik langsung maupun tidak langsung memberi pelajaran yang berharga tentang arti kehidupan.
17. Rekan – rekan mahasiswa di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro angkatan 2005 dan angkatan 2006 kelas B, terima kasih untuk persahabatan yang begitu indah dan berkesan.
18. Rekan – rekan di Bagian Admintrasi Kredit di PT.Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk Sentra Kredit Kecil Semarang dan semua pihak yang telah membantu Penulis

dalam penulisan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu

Akhirnya, semoga pada tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran pada Bidang Hukum Perdata Hukum Agraria khususnya mengenai permasalahan pertanahan. Apabila dalam penulisan tesis ini terdapat kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan, hal tersebut bukanlah suatu kesengajaan, namun karena kekhilafan Penulis semata-mata. Untuk itu dengan tangan terbuka Penulis bersedia menerima kritik dan saran yang membangun dari semua pembaca Tesis ini.

Semarang, 7 Juni 2008

Penulis

( DEWI RATIH, SH )

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI**  
**DALAM PERATURAN-PERATURAN TENTANG PENGADAAN TANAH**  
**BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**  
**( STUDI JALAN TOL SEMARANG – SOLO )**

**ABSTRAK**

Pengadaan tanah merupakan salah satu cara Pemerintah untuk menyediakan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Hal yang banyak menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah berkisar pada tiga pokok yaitu batasan kepentingan umum, tata cara pengadaan tanah yang ditempuh dan penaksiran nilai ganti rugi.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tinjauan kritis aspek kepentingan umum yang dimaksud dalam pengadaan tanah sehubungan dengan perkembangan peraturan –peraturan mengenai pengadaan tanah, mengetahui bentuk pelaksanaan mekanisme ganti rugi dan cara atau upaya perlindungan hukum yang diberikan oleh negara kepada rakyat dalam pelaksanaan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris. Data Primer yang berhubungan dengan kepentingan umum dan pemberian ganti rugi pelaksanaan pengadaan tanah di Kota dan Kabupaten Semarang yang merupakan wilayah yang terkena proyek pengadaan tanah jalan tol Semarang – Solo merupakan data utama dalam penelitian ini dan didukung pula dengan data sekunder yang dikumpulkan. Data dikumpulkan melalui studi wawancara, penggunaan kuesioner dan dokumen –dokumen hukum.

Peraturan mengenai pengadaan tanah yang ada menempatkan prioritas kepentingan umum atas tanah dengan tetap mengakui hak milik atas tanah, hal ini ditunjukkan dengan menetapkan ganti rugi sebagai syarat pelepasan hak milik atas tanah dan tersedianya mekanisme musyawarah sebagai upaya memberikan kesempatan pemilik tanah untuk melakukan dialog. Akan tetapi jika dicermati lebih lanjut, komitmen pengakuan terhadap hak milik diragukan kesungguhannya, hal ini antara lain dengan adanya jumlah ganti rugi yang hanya berdasarkan hasil taksiran perhitungan panitia pengadaan tanah yang selanjutnya dijadikan ketetapan dalam musyawarah, sehingga fungsi kepentingan umum bagi masyarakat menurut hasil penelitian tidak lebih tinggi dari hak milik tetapi menempatkan kepentingan umum sejajar dengan keberadaan hak milik atas tanah. Pada pelaksanaan pengadaan tanah proyek jalan tol Semarang – Solo, penetapan ganti kerugian yang telah berhasil dilaksanakan adalah di Kelurahan Sidomulyo Kabupaten Semarang, yang mana telah terjadi kesepakatan nilai ganti rugi berikut kesepakatan bahwa hasil bongkaran bangunan dan tebangan tanaman tetap menjadi kepunyaan pemilik tanah. Sedangkan di Kelurahan –Kelurahan Kota Semarang nilai ganti kerugian belum disepakati, karena pemilik tanah menilai harga yang ditetapkan panitia pengadaan tanah

sangat jauh dari harga sebenarnya tanah mereka, sehingga pemilik tanah menilai panitia pengadaan tanah tidak adil dalam memperkirakan harga tanah mereka. Jalan akhir yang diberikan terhadap pemilik tanah yang tetap menolak tanahnya digunakan untuk kepentingan pengadaan tanah dengan cara meminta banding ke Pengadilan Tinggi.

Penerapan kepentingan umum dalam pengadaan tanah mengalami perubahan. Ditinjau dari berbagai peraturan perundang – undangan yang berkenaan dengan pengadaan di Indonesia, prinsip dasar kepentingan umum memerlukan klarifikasi agar tidak terjadi interpretasi yang berbeda sehingga dapat menimbulkan ketidakadilan dengan memanfaatkan kepentingan umum. Dalam pelaksanaan penentuan ganti kerugian hendaknya masyarakat sebagai pemilik tanah dilibatkan dalam arti yang sebenarnya sehingga proses penentuan ganti kerugian bukan merupakan musyawarah semu saja dan masyarakat dapat lebih ikut serta dan bertanggung jawab dalam proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Kata Kunci : *Pengadaan tanah, kepentingan umum, ganti kerugian*



GENERAL IMPORTANCE ASPECTS AND COMPENSATORY  
IN RULES CONCERNING LAND LEVYING FOR DEVELOPMENT  
IMPLEMENTATION FOR GENERAL IMPORTANCE  
( THE STUDY OF SEMARANG-SOLO HIGHWAY)

ABSTRACT

Land levying constitutes of the way from the government to supply land that needed to develop on the right location, on the right time and with the proper price. There are three things that's may generate problems in implementing land levying, there are general importance limitation, land levying procedures and compensatory price appraising.

The objective of this research was to know the critical purposive aspects from such general importance in land levying referring to the development of legal compensatory determination and to know the problems in compensatory determination and way or effort of law protection that been given form the country to people in implementation for general importance.

Method used in this research was empirical juridicial method.Primary data related with general importance and compensatory distribution of lan levying implementation in Kota dan Kabupaten Semarang constitute area that counted to land levying project of Semarang – Solo Highway constitutes the main data in this research and supported also by secondary data gathered.Data gathered by interview study, questioner and law documents.

Existing regulation concerning land levying placing the general importance above the land with still admit the right og land owning, this is shown by determining the compensatory as the condition to release the right of land owning and availability of discussion mechanism as an effort togive a change to land owner to have a dialogue.However, if we further precisely, the commitment of land right owning was seriousness hesitated, because the amount of compensatory just only based on the result of the appraisal from land levying committee that furthermore become decision on the discussion, until the function of general importance for the people was not higher than property right but puts the general importance in a row to the existence of property right.In the implementation of land levying project Semarang – Solo highway, the determination of compensatory that have seen successfully conducted was Kelurahan Sidomulyo Kabupaten Semarang, which have agreement reached about compensatory value and the agreement that the unload result and cut away crop still belong to land owner.While in Sub-districts in Kota Semarang the compensatory value was not be agreed yet, because the land owner assesing the priced determined by land levying committee was far away from the actual price, until the land owner assesing that the land levying committee was not fair in assessing their land price. The final ways that given to

the land owner who still refuse their land to be used for land levying by ask for appellate to high court.

The application of general importance in land levying was in parallel with the development of rules concerning land levying have already changed. Reviewed from various law and regulation which reference to the land levying in Indonesia, the nature principal of general importance needs clarify in order to not be happened different interpretation that can cause injustice using general importance. In implementing compensatory determination people as the land owner should be involved in fact until the compensatory determination process was not a trick discussion and the people can be more join in and responsible in land levying process of development implementation for general importance.

Keyword : *Land levying, general importance, compensatory*

# DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL.</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN.</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN.</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR.</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI.</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>ABSTRACT.</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN.</b> .....	1
1. 1. Latar Belakang. ....	1
1. 2 Perumusan Masalah. ....	6
1. 3 Tujuan Penelitian. ....	6
1. 4. Manfaat Penelitian. ....	7
1. 5. Sistematika Penulisan. ....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.</b> .....	9
<b>2. 1. Perkembangan Hukum Pengadaan Tanah</b> .....	9
2.1.1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Oleh Negara. ....	9
2.1.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Adat .....	10
2.1.3. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Barat.....	12

2.1.4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut	
Hukum Islam.....	13
2.1.5. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut	
UUPA.....	14
<b>2. 2. Peraturan Hukum Mengenai Pengadaan Tanah.....</b>	<b>14</b>
<b>2. 3. Asas – asas Pengadaan Tanah.....</b>	<b>18</b>
<b>2. 4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....</b>	<b>20</b>
<b>2. 5. Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah ...</b>	<b>21</b>
<b>2. 6. Pelaksanaan Pengadaan Tanah .....</b>	<b>23</b>
<b>BAB III METODE PENELITIAN. ....</b>	<b>33</b>
3. 1. Metode Pendekatan. ....	35
3. 2. Spesifikasi Penelitian. ....	36
3. 3. Lokasi Penelitian.....	36
3. 4. Populasi dan Penentuan Sampel. ....	36
3. 5. Metode Pengumpulan Data. ....	38
3. 6. Metode Analisis Data. ....	40
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. ....</b>	<b>41</b>
4. 1. Perkembangan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan	
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	41
4. 2. Tinjauan Kritis Kepentingan Umum Dalam Perkembangan	
Peraturan – Peraturan Pengadaan Tanah.....	45
4. 3. Pelaksanaan Mekanisme Ganti Rugi Dalam Proses Pengadaan	
Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	57

4. 4. Permasalahan Dalam Penentuan Ganti Rugi dan Upaya

Perlindungan Hukum Yang Diberikan Oleh Negara Kepada

Rakyat Dalam Pelaksanaan Proses Pengadaan Tanah Bagi

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum..... 66

**BAB V PENUTUP** ..... 80

5. 1. Kesimpulan. .... 80

5. 2. Saran. .... 82

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang Permasalahan**

Tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya-ketentuannya.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang kita kenal dengan UUPA. UUPA merupakan Hukum Agraria/tanah Nasional Indonesia. Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa :

*“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”*

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan

kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan kepentingan umum.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.

Tujuan utama kebijakan pertanahan adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Untuk mengendalikan harga tanah yang merupakan salah satu tugas dalam rangka pelaksanaan kebijakan pertanahan, pemerintah dapat melakukan intervensi melalui berbagai cara dan teknik, salah satunya dengan pengadaan tanah.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.<sup>1</sup>

Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 yang

---

<sup>1</sup> Maria S.W. Sumardjono. Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, (Jakarta: Kompas, 2008), hal 280.

kemudian digantikan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 yang kemudian juga digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 dan terakhir telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Perubahan peraturan satu terhadap peraturan yang lain timbul dilatarbelakangi karena adanya upaya untuk melakukan perbaikan di bidang pengaturan hukum pengadaan tanah. Dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 bertujuan ideal untuk keseimbangan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Walaupun dilatar belakangi adanya upaya untuk melakukan perbaikan terhadap peraturan-peraturan pengadaan tanah sebelumnya, tetapi Perpres yang baru ini juga menyimpan potensi masalah yang cukup mengkhawatirkan, diantaranya definisi kepentingan umum yang belum juga tuntas. Pembatasan kepentingan umum dalam dua hal, pembangunan itu dilaksanakan pemerintah/pemda, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki pemerintah/pemda. Perpres terdahulu tidak memberi pembatasan sama sekali. Dibandingkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres ini memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata "atau akan" dimiliki oleh pemerintah/pemda, serta menghapus kata "tidak digunakan untuk mencari keuntungan". Mudah ditebak, perpres ini utamanya dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara pemerintah dan swasta, khususnya dalam proyek- proyek pembangunan infrastruktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri. Keikutsertaan swasta dapat berupa dana pengadaan tanah maupun pengusahaannya, Pemilikannya baru dapat dinikmati pemerintah setelah

---



berakhirnya perjanjian kerja sama yang telah ditetapkan, umumnya setelah 30 tahun.

Pengurangan pembangunan untuk kepentingan umum dari 21 menjadi 7 jenis menimbulkan pertanyaan, apakah yang menjadi dasar pengurangan itu? Bagaimana jika pemerintah/pemda akan membangun puskesmas/rumah sakit umum, tempat pendidikan atau sekolah, lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan, kantor pemerintah/pemda, pasar umum / tradisional? Apakah pemerintah/pemda harus memperoleh tanah dengan cara jual beli? Perlu direnungkan, khususnya hak untuk memperoleh pendidikan (Pasal 28 huruf H UUD 1945) dan pelayanan kesehatan (Pasal 28 Huruf C UUD 1945) adalah hak dasar yang dijamin UUD 1945 dan merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya.

Selain definisi ketentuan umum yang belum tuntas, potensi masalah lain yang cukup mengkhawatirkan adalah penitipan ganti rugi ke Pengadilan Negeri bila proses musyawarah mengenai harga tanah tidak selesai. Masalah utamanya adalah mekanisme penitipan ganti rugi kepada Pengadilan Negeri, permasalahan penitipan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri bila lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, namun musyawarah tidak mencapai hasil setelah berlangsung 120 hari kalender sesuai dengan Pasal 10 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 (Pasal 10 sebelumnya adalah 90 hari kalender sesuai PP Nomor 36 tahun 2005). Perlu ditegaskan, penerapan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan pada PN yang diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata keliru diterapkan dalam Perpres ini. Pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah/pemda yang

termasuk dalam ranah hukum administrasi, sedangkan lembaga penawaran pembayaran dalam Pasal 1404 KUH Perdata mengatur hubungan hukum keperdataan diantara para pihak.

Selain keliru menerapkan konsep dan terkesan memaksakan kehendak sepihak, Pasal 10 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 ini tidak final. Sepanjang masyarakat tetap keberatan dengan ganti kerugian, meski ganti kerugian sudah dititipkan kepada Pengadilan Negeri, tetap terbuka kemungkinan proses pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui Pasal 18 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18 UUPA. Pencabutan hak baru dapat ditempuh jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum.

Mungkin dengan penetapan jangka waktu 120 hari diharapkan dapat dicegah berlarutnya proses musyawarah sekaligus menimbulkan tekanan psikis pada masyarakat yang enggan berhubungan dengan lembaga peradilan. Secara hukum, Pasal 10 Perpres 65 Tahun 2006 ini tidak relevan karena tanpa menitipkan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri, sudah ada jalan keluar yang diatur dalam UU No 20/1961.

Berawal dari latar belakang diatas maka penulis tertarik melakukan Penelitian dengan mengajukan tesis yang berjudul “ ASPEK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM PERATURAN-PERATURAN TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN

## PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM ” (STUDI JALAN TOL SEMARANG – SOLO ).

### **1. 2. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah tinjauan kritis aspek kepentingan umum yang dimaksud dalam pengadaan tanah sehubungan dengan perkembangan peraturan-peraturan mengenai mengenai pengadaan tanah?
2. Bagaimanakah bentuk pelaksanaan mekanisme ganti rugi yang sah secara yuridis dalam Proses Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum ?
3. Bagaimanakah permasalahan dalam penentuan ganti rugi dan cara atau upaya perlindungan hukum yang diberikan oleh negara kepada rakyat dalam pelaksanaan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ?

### **1. 3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tinjauan kritis aspek kepentingan umum yang dimaksud dalam pengadaan tanah sehubungan dengan perkembangan peraturan-peraturan mengenai mengenai pengadaan tanah
2. Untuk mengetahui bentuk pelaksanaan mekanisme ganti rugi yang sah secara yuridis dalam Proses Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Untuk mengetahui permasalahan dalam penentuan ganti rugi dan cara atau upaya perlindungan hukum yang diberikan oleh negara kepada rakyat dalam pelaksanaan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum

#### **1. 4. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan perkembangan hukum tanah nasional tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

##### **2. Manfaat praktis**

- a. Kalangan akademisi untuk melengkapi penelitian hukum yang telah ada mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan memberikan kajian yuridis mengenai pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Kalangan praktisi untuk memberikan sumbangan pemikiran mengenai perbandingan kajian teoritis dengan kajian praktis yang benar dan tepat mengenai upaya pencabutan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum
- c. Bagi masyarakat umum diharapkan penelitian hukum ini memberikan masukan dan informasi yang dibutuhkan masyarakat di masa mendatang apabila tanah dan rumah yang mereka miliki harus direlakan untuk pembangunan demi Kepentingan Umum.

- d. Bagi pemerintah wakil rakyat diharapkan penelitian hukum ini memberikan masukan mengenai kajian yuridis terhadap Peraturan perundangan yang dikeluarkan untuk mendukung pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ternyata masih menyimpan sejumlah masalah yang perlu dibenahi segera di masa datang.

### **1. 5. Sistematika Penulisan**

- Bab I   Pendahuluan yang berisi uraian mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan
- Bab II   Tinjauan Pustaka yang terdiri perkembangan hukum pengadaan tanah, peraturan hukum mengenai pengadaan tanah, asas-asas pengadaan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pengertian kepentingan umum dan pelaksanaan pengadaan tanah
- Bab III   Metodologi Penelitian, dalam bab ini akan dibahas tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, populasi dan penentuan sampel, metode pengumpulan data dan metode analisis data
- Bab IV   Hasil Penelitian dan Pembahasan.
- Bab V   Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian yang telah dilaksanakan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2. 1. Perkembangan Hukum Pengadaan Tanah**

##### **2. 1. 1 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Oleh Negara**

Sebagai suatu organisasi kekuasaan, Negara harus memiliki suatu otoritas yang besar untuk lebih memudahkannya dalam fungsi pengaturannya. Di Indonesia, hal ini diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Masalah yang mungkin timbul ialah sejauh mana otoritas tersebut dapat digunakan sehingga tidak menyimpang dari keadaan yang seharusnya.

Menurut Pluto, kepentingan negara selalu melebihi kepentingan pribadi, sehingga apapun yang menjadi milik pribadi termasuk pula milik negara. Negara harus mempunyai kekuasaan atas warganya. Kekuasaan itu diperlukan untuk mendidik warganya dengan nilai-nilai moral. Bagi Pluto, individu memiliki kecenderungan yang keras untuk bertindak atas dasar kepentingannya sendiri tetapi negara harus mencegahnya.<sup>2</sup>

Walaupun dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang paling dominan berada di tangan negara, akan tetapi awal dari proses beradanya kekuasaan pada negara umumnya dimulai dari warga negara. Di Indonesia, kedaulatan rakyat dijamin oleh UUD 1945. Penyelenggaraan kekuasaan tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ialah Presiden. Akan tetapi kekuasaan itu tidak tanpa batas karena kekuasaannya selalu harus dipertanggungjawabkan kepada yang memberi kuasa.

Dalam hubungannya dengan pengadaan tanah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 memberi kekuasaan yang besar kepada presiden untuk mencabut hak atas tanah dari warganya. Hanya saja kekuasaan negara itu harus berdasarkan hukum dasar dari Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam bentuk apapun suatu negara, dibenarkan untuk mempunyai kekuasaan yang besar atas warganya. Namun kekuasaan yang besar itu selalu harus bersandarkan pada kepentingan yang lebih besar dari warga negara yang bersangkutan.

#### **2. 1. 1 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Adat**

Bagi masyarakat hukum adat, tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaan yang lebih menguntungkan. Selain itu, tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.<sup>3</sup>

Secara garis besarnya, pada masyarakat hukum adat terdapat dua jenis hak atas tanah, yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu, mereka juga berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas hak persekutuan hukum sebagai objek.

---

<sup>2</sup> Arif Budiman, *Teori Negara Kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal 6

<sup>3</sup> Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, (Bandung:Alumni, 1973), hal 237.

Oleh Wignjodipoero diberikan contoh tentang fungsi sosial hak milik sebagai berikut<sup>4</sup> :

- Warga masyarakat desa yang memiliki rumah dengan pekarangan luas wajib membolehkan tetangganya berjalan melalui pekarangannya;
- Tiap warga masyarakat desa yang mempunyai sawah atau ladang, harus membolehkan sesama warga lainnya mengembalakan ternaknya di sawah atau ladangnya selama sawah atau ladangnya tersebut masih belum ditanami;
- Pamong desa berwenang mengambil tanah milik seseorang warganya guna kepentingan desa selama waktu tertentu.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa di dalam kehidupan masyarakat adat tradisional tampak dengan jelas milik seorang warga masyarakat pemanfaatannya dapat dinikmati oleh warga masyarakat lainnya, sehingga kegunaannya tidak hanya terbatas bagi si pemilik akan tetapi juga mempunyai fungsi sosial.

Dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum , ia dapat meminta kembali tanah pertanian, tanah perkarangan, kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang dalam keadaan demikian disebut *dipundut*. Ada tiga elemen penting dari perbuatan *dipundut* tersebut, yaitu<sup>5</sup> :

- Hak milik atas tanah ada pada orang, dari siapa tanah itu diminta;
- Yang meminta tanah itu adalah penguasa yang berkedudukan di atasnya;

---

<sup>4</sup> Ibid., hal 238

<sup>5</sup> Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hal 311



- Tanah itu dipakai untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan perseorangan. Penyimpangan atas syarat ketiga ini adalah penyimpangan dari ketentuan dan pelanggaran hukum

### **2. 1. 2 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Barat**

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, lembaga pencabutan hak atas tanah juga diberlakukan, yang mana untuk melaksanakan sistem hukum ini harus melalui tiga instansi yaitu legislatif, eksekutif dan legislatif.<sup>6</sup>

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga merupakan salah satu bukti bahwa hak milik mempunyai batas-batas penikmatannya, hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 570 KUH Perdata, bahwa :

*Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas berdasarkan ketentuan-ketentuan perundangan.*

Jika dicermati ketentuan yang tertuang dalam Pasal 570 KUH Perdata tersebut, walaupun dikatakan bahwa rumusan ketentuannya sangat individualistis namun tetap ada pembatasan penggunaan dan penguasaan hak milik, yaitu :<sup>7</sup>

- Batas-batas yang diadakan oleh peraturan perundang-undangan;
- Batas kesopanan dalam masyarakat yang tidak boleh mengganggu orang lain;

---

<sup>6</sup> Aminuddin Salle, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta: total media, 2007), Hal 102

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal 45

- Pencabutan atas tanah untuk kepentingan umum, asalkan pencabutan atas tanah itu dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi yang layak.

### **2. 1. 3 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Islam**

Pedoman umum yang akan dijadikan pegangan menurut Islam tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tidak terlepas dari Al-quran, Hadis yang diriwayatkan oleh ahli hadis dan risalah Rasulullah SAW.

Dalam Al Quran, dinyatakan bahwa Allah menganugerahkan karunia yang besar bagi manusia dengan menciptakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bagi manusia untuk digunakan manusia untuk dapat menjaga kelangsungan hidupnya dan agar manusia berbakti kepada Allah SWT, kepada keluarga dan kepada masyarakat.

Berdasarkan ayat-ayat Al Quran, hadist dan Risalah Rasulullah SAW dapat difahami bahwa menurut ajaran Islam, tetap dibenarkan adanya penggunaan tanah orang lain untuk kepentingan umum. Hukum Islam sangat menghormati dan menghargai hak milik orang lain. Walaupun penggunaannya untuk kepentingan umum, akan tetapi tanah tidak diambil begitu saja, melainkan dengan ganti kerugian yang wajar. Prosesnya adalah sesuai dengan aturan-aturan perniagaan yang berlaku secara sukarela.

#### **2. 1. 4 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut UUPA**

Dalam Pasal 33 UUD 1945 ditetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus ada penguasaan negara.

Isi pasal ini tidak dimaksudkan pemerintah sebagai pemilik, karena sebagai pemilik subjeknya adalah orang dan hak itulah yang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh atas tanah. Walaupun sifatnya terkuat dan terpenuh, sama sekali tidak memberikan wewenang yang berlebihan. UUPA tetap memberikan prioritas sosial atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hal ini sejalan dengan alam pikiran hukum adat sebagai dasar pembentukan UUPA. Itulah sebabnya, maka berdasarkan pasal 18 UUPA jika untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut.

### **2. 2. Peraturan Hukum Mengenai Pengadaan Tanah**

Pembaharuan hukum Indonesia di bidang hukum agraria khususnya di bidang pengadaan tanah menjadi tuntutan yang tidak terelakkan. Perubahan peraturan pengadaan tanah sebagai suatu reformasi hukum untuk menuju keadaan yang lebih baik. Reformasi hukum ini harus sesuai dengan nilai dasar hukum,

berdasarkan syarat keberlakuan hukum dan kesesuaiannya dengan sistem hukum Indonesia.

Pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas guna mendukung terlaksananya pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan pemegang pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.

Sejak jaman penjajahan Belanda di Indonesia berlaku *Bepalingen, regelende de onteigening en het tijdelijk in gebruik nemen van goederen ten algemeenen nutte*, *staatsblad* 1920-574 yang telah beberapa kali diubah dan ditambah, terakhir dengan *staatsblad* 1947 nomor 96, selanjutnya disebut *Onteigeningsordonnantie*. Landasan pokok pembentukan *ordonnantie* ini disusun atas dasar hak *eigendom*.<sup>8</sup> Hak *eigendom* adalah hak perseorangan yang terkuat menurut hukum Belanda yang sifatnya mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Untuk mencabut hak *eigendom* ini harus melalui lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Itulah sebabnya jika hak tanah dengan hak *eigendom* ini akan dipergunakan oleh pemerintah, walaupun dalam keadaan yang sangat mendesak, memerlukan waktu yang lama dan jalan yang panjang.

Setelah kemerdekaan, dengan berlakunya UUPA maka *onteigeningsordonnantie* itu dicabut. Alasannya adalah tidak sesuai dengan jiwa proklamasi kemerdekaan dan jiwa UUPA, yang memandang hak milik atas tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai penggantinya pada tanggal 26 September 1961

---

<sup>8</sup> Eddy Ruchiyat, Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA, (Bandung: Alumni, 1984), Hal 25.

ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah.

Dalam kenyataannya, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dapat dikatakan tidak pernah diberlakukan. Alasannya ialah karena adanya kemungkinan proses untuk mendapatkan tanah menjadi sangat lama dan usaha menghindarkan tindakan-tindakan yang bersifat memaksa. Hal ini dapat terjadi karena untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah disyaratkan beberapa unsur yang amat sulit dilaksanakan. Berhubung dengan keadaan ini ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.<sup>9</sup>

Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 bukanlah pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961, tetapi adalah pengganti dari ketentuan yang dimuat dalam *Bijblad* Nomor 11372 Yo.12746 yang mengatur tentang aparat yang pembebasan dan pemberian ganti kerugian atas tanah yang diperlukan yang sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pembangunan.<sup>10</sup>

Dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tidak diatur prosedur pengadaan tanah untuk swasta, sehingga hal ini dianggap merupakan salah satu kekurangan dari Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Padahal pembangunan bukan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah, melainkan diharapkan peran aktif dari pihak swasta. Untuk itu, oleh pemerintah dianggap perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah rakyat dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana

---

<sup>9</sup> Aminuddin Salle, *op. cit*, Hal 3

umum dan fasilitas sosial. Pada tanggal 5 April 1976, ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta.

Pada tanggal 1 Agustus 1985 ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa untuk pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 5 hektar tidak perlu melalui panitia pembebasan tanah sesuai dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, tetapi cukup dilakukan oleh pimpinan proyek dengan camat yang bersangkutan saja.

Dengan berlakunya peraturan-peraturan yang terakhir ini, berlakulah dualisme peraturan dan sesungguhnya telah terjadi suatu penyimpangan. Di samping itu karena pelaksanaan pembebasan tanah yang sering melanggar prosedur yang telah ditentukan. Untuk memperbaiki keadaan ini, pada tanggal 17 Juni 1993 ditetapkanlah Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ditetapkannya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sekaligus dengan dicabutnya peraturan-peraturan sebelumnya bertujuan ideal untuk keseimbangan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Tanggal 3 Mei 2005 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menggantikan Keppres 55 Tahun 1993. Perpres ini

---

<sup>10</sup> Abdurrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hal 11.

mengamatkan perhatian yang lebih besar kepada pemegang hak atas tanah yang sah untuk mendapatkan keadilan atas ganti rugi, sekaligus menjaga penghormatan hak atas tanah serta kebutuhan pembangunan kepentingan umum yang jauh lebih luas manfaatnya. Kepentingan umum yang dimaksud dalam Keppres ini intinya adalah pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah tidaklah mencari keuntungan.

Untuk melakukan penyempurnaan terhadap Perpres 36 Tahun 2005, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 Tentang pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Perpres 65 tahun 2006. Ditetapkannya Perpres 65 Tahun 2006 karena Perpres 36 Tahun 2005 dianggap akan menimbulkan banyak kerugian bagi pemegang hak atas tanah yang terkena proyek pengadaan tanah, misalnya dengan adanya unsur pemaksaan bagi pemegang hak atas tanah dengan adanya pencabutan hak atas tanah di dalam upaya perolehan hak dalam pengadaan tanah.

### **2. 3. Asas-Asas Pengadaan Tanah**

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial, dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain. Di samping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka

harus dijamin kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain.

Untuk mencapai hal-hal seperti di atas tersebut, maka pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut<sup>11</sup> :

- a. Asas kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
- b. Asas kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dari masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
- c. Asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
- d. Asas kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.
- e. Asas keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya,



kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada) dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.

- f. Asas keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahap pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
- g. Asas kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.
- f. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

#### **2. 4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Di dalam Pasal 1 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993 ditegaskan bahwa *pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.*

Menurut Keppres 55 tahun 1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

---

<sup>11</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op.cit*, hal 280

Menurut Pasal 1 angka 1 Perpres 36 Tahun 2005, bahwa :

*pengadaan tanah adalah kegiatan mendapatkan tanah dengan memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dengan pencabutan hak.*

Pengertian pengadaan tanah menurut Perpres 36 Tahun 2005 ini memasukkan unsur pencabutan hak sebagai salah satu cara dalam pengadaan tanah yang telah ditinggalkan sebelumnya oleh Keppres 55 Tahun 1993.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Perpres 65 Tahun 2006 Pasal 1 Angka 1, bahwa :

*pengadaan tanah diartikan setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.*

Perpres 65 Tahun 2006 menghilangkan pencabutan hak sebagai salah satu cara memperoleh hak atas tanah dalam pengadaan tanah. Pengertian pengadaan tanah menurut Perpres 65 Tahun 2006, ganti kerugian tidak hanya dilakukan terhadap tanah saja tetapi meliputi pula bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

## **2. 5. Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah**

Kepentingan umum dalam Keppres 55 Tahun 1993 diartikan dalam Pasal 1 Ayat (3) yaitu :

*kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.*

Pada Keppres 55 Tahun 1993 ini pembangunan untuk kepentingan umum dibatas untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut : (a) jalan umum, saluran pembuangan air; (b) waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi; (c) rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat; (d) pelabuhan atau bandar udara atau terminal; (e) peribadatan; (f) pendidikan atau sekolahan; (g) pasar umum atau pasar inpres; (h) fasilitas pemakaman umum ; (i) fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana; (j) pos dan telekomunikasi; (k) sarana olahraga; (l) stasiun penyiaran radio, televisi beserta saluran pendukungnya; (m) kantor pemerintah; (n) fasilitas ABRI, selain kegiatan-kegiatan tersebut di atas kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pengertian kepentingan umum dalam Perpres 36 Tahun 2005 ada dalam Pasal 1 Ayat (5), bahwa : *kepentingan umum adalah kepentingan lapisan masyarakat.* Pada Perpres 36 Tahun 2005 pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi : (a) jalan umum, tol, rel kereta api, saluran air minum/bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; (b) waduk, bendungan, irigasi dan bangunan pengairan (c) rumah sakit umum dan puskesmas; (d) pelabuhan atau bandar udara atau stasiun kereta api; (e) peribadatan; (f) pendidikan atau sekolahan; (g) pasar umum; (h) fasilitas pemakaman umum ; (i) fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar

dan lain-lain bencana; (j) pos dan telekomunikasi; (k) sarana olahraga; (l) stasiun penyiaran radio, televisi; (m) kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan Negara asing, PBB atau lembaga-lembaga internasional; (n) fasilitas tentara nasional dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan lain-lain.

Dalam Perpres 65 Tahun 2006, pengertian kepentingan umum dalam Pasal 1 tidak dirubah, pengertiannya sama halnya dengan Perpres sebelumnya, tetapi pembangunan untuk kepentingan umum menjadi dipersempit menjadi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah, meliputi : (a) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api, saluran air minum/bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; (b) waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; (c) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; (d) fasilitas keselamatan umum; (e) tempat pembuangan sampah; (f) cagar alam dan cagar budaya; (g) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

## **2. 6. Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah menurut Perpres 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 2005 yang telah diubah dengan Perpres 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres 36 tahun 2005 adalah sebagai berikut :

### **1. Tahap Perencanaan.**

Untuk memperoleh tanah, instansi pemerintah yang menyusun proposal rencana pembangunan, paling lama 1 (satu) tahun sebelumnya yang berisi uraian tentang

maksud dan tujuan, letak dan lokasi, luasan tanah, sumber dana dan analisis kelayakan lingkungan.

Rencana pembangunan tersebut tidak diperlukan untuk pembangunan fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang bersifat mendesak.

## 2. Tahap Penetapan Lokasi

Berdasarkan proposal rencana pembangunan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi yang akan dikaji oleh Bupati/Wali Kota/Gubernur DKI berdasarkan pertimbangan tata ruang, penatagunaan tanah, sosial ekonomi, lingkungan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah.

Keputusan penetapan lokasi yang berlaku juga sebagai ijin perolehan tanah itu diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun untuk luas tanah sampai dengan 50 hektar dan 3 (tiga) tahun untuk luas tanah lebih dari 50 hektar.

Perpanjangan penetapan lokasi hanya diberikan satu kali dengan syarat perolehan tanah mencapai 75 persen.

Keputusan penetapan lokasi wajib dipublikasikan 14 (empat belas) hari setelah diterimanya keputusan tersebut.

Pihak ketiga yang bermaksud memperoleh tanah di lokasi pembangunan untuk kepentingan umum wajib memperoleh ijin tertulis dari Bupati/Wali Kota/Gubernur DKI, kecuali perolehan tanah karena pewarisan, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena peraturan undang-undang.

Permohonan lokasi yang lokasinya terletak di 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih dalam 1 (satu) propinsi ditujukan kepada Gubernur, sedangkan yang terletak di 2 (dua) propinsi atau lebih ditujukan kepada Kepala BPN.

### 3. Tata Cara Pengadaan Tanah

#### a. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Kegiatan dan tugas Panitia Pengadaan Tanah dirinci masing-masing untuk :

- Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/Wali Kota/Gubernur DKI, dengan anggota paling banyak 9 (sembilan) orang
- Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, jika tanah terletak di 2 (dua) Kabupaten/Kota atau lebih dalam 1 (satu) propinsi atau lebih yang dibentuk dengan keputusan Mendagri.
- Panitia Pengadaan Tanah Nasional, jika tanahnya terletak di 2 (dua) propinsi atau lebih yang dibentuk dengan Keputusan Mendagri.

#### b. Penyuluhan

Panitia Pengadaan tanah bersama instansi yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik tanah. Dari hasil penyuluhan, ada 2 (dua) kemungkinan yang akan terjadi, yakni :

- Bila diterima oleh masyarakat, maka kegiatan pengadaan tanah ditindaklanjuti.

- Bila tidak diterima masyarakat, maka dilakukan penyuluhan ulang. Hasil penyuluhan ulang membuka adanya 2 (dua) kemungkinan, yaitu : (a) tetap ditolak oleh 75 persen pemegang hak atas tanah dan lokasi tidak dapat dipindahkan, dicari alternative lokasi lain; (b) tetap ditolak pemegang hak atas tanah, dan lokasi tidak dapat dipindah, maka Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada Bupati/Wali Kota/Gubernur DKI untuk menggunakan acara pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Hasil pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

c. Identifikasi dan Inventarisasi

Jika rencana pembangunan diterima oleh masyarakat, dilakukan identifikasi dan inventarisasi tanah yang meliputi kegiatan penunjukan batas, pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan, dan lain-lain.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi berkenaan dengan pengukuran bidang tanah dan/atau bangunan dan pemetaan bidang tanah dan/atau bangunan dan keliling batas bidang tanah dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah. Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi terkait 6 (enam) aspek lainnya dituangkan dalam bentuk Daftar yang memuat berbagai keterangan berkenaan dengan subjek dan objek. Peta Bidang Tanah dan Daftar tersebut diumumkan selama 7 (tujuh) hari dan/atau melalui mass media dalam 2 (dua) kali penerbitan.

Sengketa atau perkara terkait pemilikan/penguasaan yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah disarankan untuk diselesaikan melalui lembaga peradilan. Panitia Pengadaan Tanah mencatat sengketa atau perkara tersebut dalam Bidang Tanah dan Daftar. Peta Bidang Tanah dan daftar tersebut disahkan oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah.

d. Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah. Jika di Kabupaten/Kota belum ada lembaga Penilai Harga Tanah, penilaian dilakukan oleh Tim Penilai harga Tanah yang keanggotaannya terdiri dari 5 (lima) unsur yang dibentuk Bupati/Wali Kota/ Gubernur DKI.

e. Penilaian.

Penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variable yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW, sarana dan prasarana dan faktor-faktor lain. Penilaian terhadap harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

f. Musyawarah

Kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen luas tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik tanah telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi.



Jika musyawarah tidak tercapai 75 persen, maka dapat terjadi dua kemungkinan, yaitu :

- jika lokasi dapat dipindahkan, Panitia Pengadaan tanah mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi.
- Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dari pemilik tanah belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, Panitia Pengadaan tanah melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 (seratus dua puluh) hari kalender jika waktu 120 (seratus dua puluh) hari telah lewat, maka : (a) bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi; (b) bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.

Panitia Pengadaan Tanah Kanupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah.

g. Putusan Panitia Pengadaan Tanah Tentang Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi.

Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan disertai dengan alasannya kepada Bupati/wali Kota/Gubernur/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Bupati/Wali kota/Gubernur/Mendagri dapat meminta pertimbangan atau pendapat dari pemilik tanah yang berkeberatan, Panitia Pengadaan tanah dan/atau instansi yang memerlukan tanah.

Jika pemilik tanah tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gubernur/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

h. Pembayaran Ganti Rugi

Yang berhak menerima ganti rugi adalah :

- Pemegang hak atas tanah
- Nazir bagi tanah wakaf
- Ganti rugi untuk Hak Guna Bangunan/hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik/Hak Pengelolaan diberikan kepada pemegang Hak Milik/hak Pengelolaan.
- Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas Tanah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai yang diberikan di

atas tanah Hak Milik/Hak Pengelolaan, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan, untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Ganti rugi diberikan dalam bentuk : (a) uang; (b) tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali; (c) tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan; (d) recognisi berupa pembangunan fasilitas umum dan bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat) atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Ganti rugi yang dititipkan atau tidak langsung diserahkan karena sebab-sebab tertentu selain karena pemegang hak atas tanah tetap menolak, yaitu: (a) yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya; (b) tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan; (c) sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya; (d) tanah, bangunan tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang. Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada ketua Pengadilan Negeri

i. Pelepasan Hak

Pada saat ganti rugi dalam bentuk uang diterima, yang berhak menerima membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak, diikuti dengan pembuatan Berita Acara Pembayaran ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Penerima ganti rugi menyerahkan dokumen asli yang diperlukan. Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan/diserahkan berdasarkan surat pernyataan penyerahan/pelepasan hak dan/atau Penetapan pengadilan Negeri.

j. Pengurusan Hak Atas Tanah

Panitia Pengadaan tanah melakukan pemberkasan dokumen yang dilampirkan pada Berita Acara Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk diserahkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Berita Acara pembayaran Ganti Rugi dan Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan dan Penetapan Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Rugi berlaku juga sebagai pemberian kuasa dari pemegang hak atas tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah menjadi tanah Negara.

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah.

k. Pelaksanaan pembangunan fisik dapat dimulai setelah pelepasan hak atas tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman atau telah dititipkannya ganti rugi di Pengadilan Negeri setempat.

Bila ganti rugi dititipkan pada Pengadilan Negeri maka untuk pelaksanaan pembangunan fisik diterbitkan keputusan oleh Bupati/Wali Kota/Gubernur DKI.

1. Evaluasi dan Supervisi

Untuk pengadaan tanah skala kecil dan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak. Untuk pengadaan tanah skala kecil dapat dilakukan dengan atau tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian langkah-langkah secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan suatu permasalahan atau mendapatkan suatu jawaban atas suatu pertanyaan tertentu. Langkah-langkah yang satu dengan yang lain harus sesuai dan saling mendukung agar penelitian yang dilakukan itu mempunyai nilai ilmiah dan menghasilkan kesimpulan yang tidak diragukan lagi.

Soerjono Soekanto, mendefinisikan penelitian sebagai suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologi sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara-cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>12</sup>

Penelitian merupakan suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji suatu pengetahuan. Sebelum seseorang melakukan penelitian ia dituntut untuk dapat menguasai dan menerapkan metodologi dengan baik.

Metodologi berasal dari kata “*metodos*” dan “*logos*” yang berarti “jalan ke”. Seorang peneliti tanpa menggunakan metodologi tidak mungkin mampu untuk menemukan, merumuskan, menganalisis suatu masalah tertentu untuk menggunakan suatu kebenaran. Karena metode pada prinsipnya memberikan pedoman tentang cara para ilmuwan mempelajari, menganalisis serta memahami permasalahan yang dihadapinya.

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, Pengaturan Penelitian Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1991), hal 89.

Penelitian merupakan suatu usaha yang dilakukan manusia secara sadar yang diarahkan untuk mengetahui/mempelajari fakta-fakta.<sup>13</sup>

Koentjaraningrat menyatakan bahwa metodologi adalah cara atau jalan yang berhubungan dengan upaya ilmiah maka metode menyangkut cara kerja untuk memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.<sup>14</sup>

Dengan demikian maka dapat ditarik kesimpulan bahwa metodologi penelitian adalah ilmu pengetahuan yang membicarakan ilmu pengetahuan yang membicarakan metodologi-metodologi penelitian yang metodis, sistematis dan ilmiah dengan tujuan untuk menemukan serta menguji kebenaran suatu ilmu pengetahuan.

Adapun tujuan umum dari penelitian adalah sebagai berikut<sup>15</sup> :

1. Mendapat pengetahuan tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan masalah, memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan hipotesa.
2. Untuk menggambarkan secara lengkap karakteristik atau ciri-ciri dari :
  - a. suatu keadaan;
  - b. perilaku pribadi;
  - c. perilaku kelompok; (tanpa didahului oleh hipotesa tetapi harus ada masalah)
3. Mendapat keterangan tentang frekuensi peristiwa, memperoleh data mengenai antara suatu gejala dengan gejala lain (biasanya berlandaskan hipotesa).
4. Menguji hipotesa yang berisikan hubungan-hubungan sebab akibat (harus didasarkan pada hipotesa).

---

<sup>13</sup> M Soeparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, (Jogyakarta: BPFE, 1991), hal 1

<sup>14</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1984), hal 17

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hal 9

Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>16</sup>

Berkaitan dengan pelaksanaan penelitian hukum maka inti dari penelitian hukum adalah menguraikan tentang bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka segala upaya yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian harus dilandasi dengan suatu yang dapat memberikan arah yang cermat dan syarat-syarat yang ketat sehingga metode penelitian mutlak diperlukan dalam pelaksanaan suatu penelitian.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **3. 1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode **Yuridis Empiris**, yaitu suatu pendekatan yang meneliti data sekunder terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data primer di lapangan.<sup>18</sup> Yang dimaksud dengan metode ini adalah bahwa untuk membahas mengenai perkembangan peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah tidak hanya dilihat dari aspek yuridis semata, tetapi juga dikaitkan dengan kenyataan yang ada dalam praktek pelaksanaannya

---

<sup>16</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hal 6.

<sup>17</sup> Ibid., hal 7



### **3. 2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang akan digunakan dalam tesis ini adalah **Deskriptif Analisis**, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan peraturan hukum yang menyangkut permasalahan yang sudah ditentukan

### **3. 3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yang akan diteliti adalah di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang. Lokasi penelitian dipilih karena di Kota Semarang dan Kabupaten Semarang merupakan Kota/Kabupaten yang dilaksanakan proses Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum, yaitu Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol Semarang-Solo.

### **3. 4. Populasi dan Penentuan Sampel**

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.<sup>19</sup>

Karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi. Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat peserta pengadaan tanah di Kota Semarang pada Kelurahan Pedalangan, Kramas, Padangsari, Gedawang, Pudukpayung dan Sumurboto serta panitia Pengadaan tanah, dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Semarang.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1984, hal. 7

<sup>19</sup> Ibid. , Hal. 44

Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari semua populasi. Penelitian sampel dipilih karena alasan-alasan sebagai berikut<sup>20</sup> :

- a. Penelitian sampel dapat dilakukan lebih cepat dan lebih murah.
- b. Penelitian sampel dapat menghasilkan informasi yang lebih komprehensif.
- c. Penelitian sampel lebih akurat.

Oleh karena penghematan waktu dan biaya, maka dengan penelitian sampel dimungkinkan untuk menyelidiki populasi yang lebih besar dan variatif daripada yang dilakukan dengan waktu dan biaya yang sama, apabila yang dikerjakan itu adalah enumerisasi lengkap.

Dalam penelitian ini teknik penentuan sampel yang akan digunakan adalah Teknik Non-random sampling, yaitu Teknik purposive sampling, dimana proses penarikan sampel bertujuan dengan cara mengambil subjek didasarkan pada tujuan tertentu. Teknik ini dipilih karena alasan keterbatasan waktu, tenaga, dan biaya, sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya.<sup>21</sup>

Sampel yang akan diteliti dalam permasalahan pada tesis ini adalah 60 orang peserta pengadaan tanah di Kota Semarang masing-masing 10 warga di Kelurahan Pedalangan, 10 warga di Kelurahan Kramas, 10 warga di Kelurahan Padangsari, 10 warga di Kelurahan Gedawang, 10 warga di Kelurahan Pudukpayung dan 10 warga di Kelurahan Sumurboto. Sampel di Kota Semarang ini merupakan sampel yang dalam hal harga ganti rugi terhadap tanah yang dimiliki belum terjadi kesepakatan. Sedangkan sampel yang dalam hal ganti rugi

---

<sup>20</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, hal. 46

telah terjadi kesepakatan adalah sampel di Kabupaten Semarang, yaitu 10 warga di Kelurahan Sidomulyo. Selain itu yang menjadi narasumber lainnya adalah Panitia Pengadaan Tanah, wakil dari Kantor Pertanahan Kota Semarang dan Dinas Bina Marga.

### **3. 5. Metode Pengumpulan Data**

Setiap penelitian ilmiah memerlukan data dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Data harus diperoleh dari sumber data yang tepat karena sumber data yang tidak tepat mengakibatkan data yang tidak relevan dengan masalah yang diselidiki. Hal ini dapat menimbulkan kekeliruan dalam menyusun interpretasi dan kesimpulan akhir.

#### **1. Penelitian Lapangan**

Merupakan suatu cara untuk mengumpulkan data secara langsung pada objek-objek penelitian yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan dalam tesis ini. Dalam metode ini digunakan tehnik pengumpulan data yang berupa wawancara dengan personil yang berwenang dari instansi yang terkait, dan orang-perorang sebagai peserta Pengadaan tanah di Kota Semarang.

Wawancara dilakukan dengan bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan terlebih dahulu sebagai pedoman peneliti, tetapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.

Pewawancara mengadakan wawancara secara bebas dengan yang diwawancara dan tidak menyimpang dari garis-garis yang telah ditetapkan terhadap pokok permasalahan sebelum dilakukan wawancara itu. Kebebasan

---

<sup>21</sup> Ibid. , Hal. 51

dalam wawancara ini adalah untuk memberikan kesempatan untuk mengontrol kekakuan dan kebakuan wawancara.

## 2. Penelitian Kepustakaan

Cara mengumpulkan data atau bahan-bahan melalui literatur yang relevan dengan masalah yang dibahas dan dimaksudkan untuk memberi dasar teoritis dan menunjang penelitian lapangan.

Bagi penelitian empiris, penelitian kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang dipergunakan bersama-sama metode lain, seperti wawancara, pengamatan, dan kuesioner.<sup>22</sup>

Jenis-jenis data yang akan digunakan dalam penelitian adalah :

1. Data Primer, yang bersumber pada wawancara pada instansi, dan orang-perorang yang bersangkutan dengan masalah yang akan diteliti.
2. Data Sekunder, yaitu bersumber dari peraturan perundangan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok masalah yang diteliti, meliputi :
  - a. Bahan hukum primer : Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tahun Pencabutan hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya; Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan

Untuk Kepentingan Umum; Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres 55 tahun 1993; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 2007 Tentang Ketentaun pelaksanaan Prepres Nomor 36 tahun 2005 yang telah diubahn dengan Perpres Nomor 65 tahun 2006;

- b. Bahan hukum sekunder : makalah, surat kabar, artikel, buletin, informasi pada situs internet, makalah, karya ilmiah para sarjana, dan lain-lain.

### **3. 6. Metode Analisis Data**

Data yang akan diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, dimana data-data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan dan dipilih, kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti menurut kualitas dan kebenarannya, sehingga akan dapat menjawab permasalahan yang ada.

Walaupun lebih menitikberatkan pada metode analisis data secara kualitatif tetapi tidak menutup kemungkinan penggunaan metode analisis data secara kuantitatif . Karena untuk penelitian hukum empiris/sosiologis analisis kualitatif dapat dipergunakan bersama-sama dengan analisis kuantitatif.

---

<sup>22</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 50

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4. 1. Perkembangan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.**

Pada garis besarnya perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh dengan empat cara yaitu : (1) pemindahan hak atas tanah melalui jual beli, tukar-menukar dan hibah, (2) pencabutan hak atas tanah secara paksa, (3) pembebasan tanah atau pelepasan hak atas tanah dan (4) pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

##### **a. Pencabutan hak atas tanah**

Dalam keadaan yang memaksa, jika tanah tertentu diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, yaitu dengan menggunakan acara pencabutan hak.<sup>23</sup>

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Batasan pengertian pencabutan hak atas tanah tidak diatur dalam pasal-pasal 20 Tahun 1961. Akan tetapi jika disimak lebih

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal 343

cermat akan ditemukan dalam penjelasan Undang-Undang ini, yang menyatakan bahwa :

*Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan orang-seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak membawa hasil yang diharapkan haruslah ada wewenang pemerintah untuk mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.*

Berdasarkan Penjelasan Umum UU Nomor 20 Tahun 1961 ini dapat difahami bahwa sesungguhnya pencabutan hak atas tanah adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah, dalam hal ini Presiden. Bentuk kewenangan yang diberikan undang-undang adalah untuk melakukan tindakan dengan secara paksa mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum.

Pencabutan hak atas tanah juga dikenal dalam hukum adat yang berlaku di Indonesia. Di dalam hukum adat dinyatakan bahwa dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum, ia dapat meminta (kembali) tanah pertanian, tanah pekarangan, kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang dalam keadaan demikian disebut *dipundut*.

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, lembaga pencabutan hak atas tanah juga diberlakukan yang mana hal ini dibuktikan dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga merupakan salah satu bukti bahwa hak milik mempunyai batas-batas penikmatannya.

#### **b. Pembebasan Hak Atas Tanah**

Walaupun dikatakan bahwa pencabutan hak atas tanah tidak mempunyai hubungan struktural dengan pembebasan hak atas tanah, akan

tetapi pada kenyataannya mekanisme pembebasan hak atas tanah inilah yang merupakan cara untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, khususnya untuk keperluan pemerintah. Pembebasan tanah diatur dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Dalam perkembangannya, oleh Menteri Dalam Negeri dinyatakan bahwa Permendagri ini tidak cukup mengakomodasi kebutuhan pembangunan, karena pelaksanaan pembangunan tidak semata-mata menjadi beban pemerintah, melainkan diharapkan pula adanya peran aktif pihak swasta, sehingga ditetapkanlah Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta.

Di dalam Pasal 1 Ayat (1) Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan memberikan ganti rugi. Dengan demikian cara perolehan hak atas tanah oleh instansi pengguna tanah dengan pemegang hak atas tanah ialah dengan persetujuan bersama.

Perbedaan yang menonjol antara pencabutan hak atas tanah dengan pembebasan tanah ialah jika dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, maka dalam pembebasan tanah dilakukan dengan berdasarkan asas musyawarah.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal 103



Dalam mengadakan besarnya penaksiran ganti rugi menurut Permendagri Nomor 15 tahun 1975 dilakukan dengan cara panitia pembebasan tanah mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya. Bentuk musyawarah ini tidak dijelaskan secara rinci dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975. Sahnya kesepakatan antara instansi pengguna tanah dengan pemilik hak atas tanah diatur dan ditentukan menurut hukum perdata, khususnya hukum perjanjian. Dengan demikian, antara instansi pengguna tanah dengan pemilik hak atas tanah sebagai pihak yang mengadakan perjanjian seharusnya mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat. Berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku di dalam KUH Perdata, syarat untuk sahnya suatu perjanjian ialah tidak dibenarkan adanya unsur paksaan atau ancaman dari pihak manapun juga.

**c. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Di dalam Pasal 1 angka 1 Keppres 55 Tahun 1993 ditegaskan bahwa *pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.*

Menurut Keppres 55 tahun 1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Perpres 36 Tahun 2005, bahwa :

*pengadaan tanah adalah kegiatan mendapatkan tanah dengan memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dengan pencabutan hak.*

Pengertian pengadaan tanah menurut Perpres 36 Tahun 2005 ini memasukkan unsur pencabutan hak sebagai salah satu cara dalam pengadaan tanah yang telah ditinggalkan sebelumnya oleh Keppres 55 Tahun 1993.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Perpres 65 Tahun 2006 Pasal 1 Angka 1, bahwa :

*pengadaan tanah diartikan setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.*

Perpres 65 Tahun 2006 menghilangkan pencabutan hak sebagai salah satu cara memperoleh hak atas tanah dalam pengadaan tanah. Pengertian pengadaan tanah menurut Perpres 65 Tahun 2006, ganti kerugian tidak hanya dilakukan terhadap tanah saja tetapi meliputi pula bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

#### **4. 1. Tinjauan Kritis Kepentingan Umum Dalam Perkembangan Peraturan-Peraturan Pengadaan Tanah**

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai salah satu dari 2 jenis pengadaan tanah, yang lainnya adalah pengadaan tanah untuk swasta/perusahaan, sangat menarik untuk dikritisi. Mengingat begitu banyaknya pengadaan tanah

yang berkedok untuk kepentingan umum, namun ternyata dalam prakteknya sama sekali bukan untuk kepentingan umum. Keadaan yang demikian itu jelas-jelas bertentangan dengan filosofi hukum yakni aspek kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada segenap lapisan masyarakat tanpa pandang bulu. Kausa adanya penyimpangan yang demikian itu terjadi setidaknya karena dua kemungkinan yakni: karena aspek peraturan perundang-undangan atau aspek penyimpangan dan salah penafsiran dilapangan.

Konsep yang muncul ketika memulai membicarakan tujuan hukum adalah kepentingan umum. Dengan demikian kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut. Hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali disamping menjamin kepentingan umum juga melindungi kepentingan perorangan agar keadilan dapat terlaksana.

Hal-hal yang paling prinsip sehingga suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 1 ayat 2 Keppres No 55 Tahun 1993 menyebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum: Kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat non profit. Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum yaitu;

1. Bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah;

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain bahwa swasta

dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

2. Bahwa kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah;

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan pada pihak swasta. Karena dalam prakteknya, banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta.

3. Tidak mencari keuntungan;

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang untuk mencari keuntungan sehingga terkualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Begitu pentingnya arti kepentingan umum dalam kehidupan bernegara dan dalam praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas. Permasalahan kriteria kepentingan umum dapat dipecah setidaknya meliputi kepentingan umum mempunyai sifat seperti apa; kepentingan umum berbentuk apa; Kepentingan umum mempunyai ciri-ciri apa; Bagaimana menerapkan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima dimasyarakat.

Penerapan untuk kriteria sifat: Suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang-undang No 20 Tahun 1961. Jadi penggunaan daftar sifat tersebut bersifat wajib alternatif.

Penerapan untuk kriteria bentuk: Suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat bentuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum pada Pasal 2 Inpres 1973 dan Pasal 5 Keppres No 55 Tahun 1993.

Penerapan untuk kriteria ciri-ciri: Suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan. Ketiga ciri tersebut harus digunakan secara mutlak akumulatif. Tiga butir tersebut sebagaimana tercantum pada Keppres No 55 Tahun 1993 Pasal 5 ayat (2).

Kriteria kepentingan umum beserta prosedur untuk menerapkannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi baik secara moral maupun profesional.

1. Kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, perilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam

menentukan pemanfaatan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar kedok untuk mendatangkan kepentingan pribadi;

2. Kualifikasi profesional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar-benar mengerti segala kompleksitas persoalan hukum tanah baik hukum positif maupun hukum yang hidup di masyarakat. Persoalan sengketa tanah justru semakin mengejala dan menimbulkan korban manusia tidak jarang lagi diakibatkan oleh kecerobohan dan ketidaktahuan aparat tentang hukum tanah.

Penerapan kepentingan umum dalam pengadaan tanah sejalan dengan berkembangnya peraturan-peraturan mengenai pengadaan tanah mengalami perubahan. Ditinjau dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengadaan tanah di Indonesia, prinsip dasar kepentingan umum memerlukan klarifikasi. Secara eksplisit kata “kepentingan umum” dan ekuivalennya didapati dalam Pasal 18 UUPA, bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang dapat diatur oleh Undang-Undang”.

Dalam Undang-Undang Nomor 20/1961 tentang Pencabutan Hak- Hak Atas tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya, dalam pengertian kepentingan umum ditambahkan dengan kepentingan pembangunan. Demikian juga dalam konsiderans Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah disebutkan

tentang pembebasan tanah yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, yang kemudian dipertegas lagi dengan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 19 Oktober 1976 Nomor SJ16/10/41, yang antara lain menyinggung tentang “proyek-proyek vital meliputi hajat hidup masyarakat luas”

Pengertian kepentingan umum dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 maupun Perpres 65 Tahun 2006 mendapat banyak penolakan, yang mana dalam Perpres ini tidak ada batasan makna dari kepentingan umum kecuali disebutkan sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sedang Keppres 55/1993 menegaskan kriteria kepentingan umum yakni ; Pembangunan dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan. Tidak adanya pembatasan kepentingan umum dalam Perpres ini, menimbulkan beberapa kemungkinan dan bahaya dalam pemberlakuan Perpres, misalnya kemungkinan pihak swasta terlibat dalam proses pembangunan atas fasilitasi pemerintah dengan alasan profesionalisme. Sebagai contoh bahwa banyak pembangunan yang masuk dalam kategori kepentingan umum seperti Pasar, Jalan tol dan DAM yang ditenderkan kepada pihak swasta.

Bila ditelaah, baik dalam UUPA maupun Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961, kepentingan umum itu diatur dalam suatu pedoman umum. Dalam Instruksi Presiden Nomor 9/1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, kepentingan umum diwujudkan dalam dua pendekatan, yakni berupa pedoman umum (Pasal 1 Ayat 1) Lampiran Instruksi Presiden nomor 9 Tahun 1973 yang menyatakan bahwa suatu kegiatan

dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut :

- a. kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
- b. kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
- d. kepentingan pembangunan

Empat butir tersebut menyebut sebagai sifat kepentingan umum yang berarti menunjuk sebagai watak dari kepentingan umum. Permasalahannya sejauh mana sifat tersebut harus melekat pada suatu jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Melekat secara kuat dan dominan, atau sekedarnya, serta bagaimana ukurannya. Karena dalam prakteknya, suatu kegiatan yang sebenarnya hanya sedikit terlekat kepentingan umum namun disimulasikan untuk kepentingan umum. Masih adanya permasalahan mengenai sifat itulah, maka sifat kepentingan umum yang demikian itu masih memerlukan penjelasan yang lebih konkrit.

Di samping itu masih ditambah lagi adanya kemungkinan bagi Presiden untuk menetapkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya. Bila diamati, pemuatan daftar kegiatan itu hanyalah memuat judul kegiatannya saja (misalnya pekerjaan umum, pertahanan dan lain-lain) tanpa merincinya lebih lanjut. Tiadanya rincian atau penjabaran tersebut mungkin menimbulkan penafsiran yang berbeda atau lebih luas, misalnya apa sajakah yang menyangkut dalam kegiatan pekerjaan sosial? namun mungkin juga, dalam hal tertentu tiadanya penjabaran lebih lanjut, menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam, misalnya pengadaan tanah untuk makam/kuburan. Ada juga kegiatan lain yang judulnya



tidak mengandung pengertian yang jelas, misalnya usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum. Tidak mudah untuk menyebutkan usaha ekonomi (yang mana?) yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum (siapa?).

Tampaknya ada kekhawatiran untuk merinci lebih lanjut kegiatan yang hanya disebutkan dalam judulnya tersebut, karena kemungkinan hal itu akan mempersempit/membatas gerak lajunya pembangunan atau jenis kegiatan itu sendiri dan adanya kekhawatiran bahwa pembatasan yang terinci tidak dapat menampung perkembangan yang mungkin ada di kemudian hari. Dengan perkataan lain, kekhawatiran itu berdasarkan alasan terlampau kakunya rincian kegiatan tersebut.

Kekhawatiran ini sesungguhnya kurang beralasan. Bila disadari bahwa pembentukan Undang-Undang/suatu peraturan itu juga dilandasi dengan antisipasi untuk melakukan sesuatu yang sistematis, kekhawatiran untuk merinci kegiatan-kegiatan itu tidak perlu terjadi, karena selalu terbuka kemungkinan untuk melakukan penyempurnaan dan tambahan di kemudian hari. Yang terpenting adalah pada suatu saat tertentu setiap orang harus mempunyai satu persamaan persepsi tentang suatu bentuk kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum itu.

Instruksi presiden Nomor 9 Tahun 1973 menyebutkan, bahwa suatu pembangunan dinyatakan mempunyai bentuk kegiatan dalam kerangka kepentingan umum apabila sebelumnya proyek tersebut sudah termasuk dalam rencana pembangunan daerah dan telah disahkan oleh DPRD. Pendekatan ini berkesan yuridis formal. Sering dilupakan bahwa yang paling penting adalah

proses yang harus dilalui sebelum suatu proyek dimasukkan dalam rencana pembangunan daerah. Mekanisme perencanaan dimaksudkan dapat untuk menampung aspirasi masyarakat mulai dari tingkat paling bawah masyarakat desa, kecamatan, kabupaten, kota, provinsi sampai pada tingkat pusat. Usulan itu kemudian dipadukan dengan usulan yang dibuat oleh kantor-kantor vertikal pada tingkat datu II dan datu I dan akhirnya pada tingkat pusat. Dilibatkannya instansi-instansi terkait dan universitas dalam perencanaan itu akan memberikan bobot tersendiri bagi perencanaan tersebut.

Jika suatu rencana pembangunan dibuat dengan mengabaikan kondisi lingkungan setempat, termasuk diantaranya kurang menampung aspirasi rakyat, tidak mustahil suatu proyek yang sebenarnya ditujukan untuk kepentingan umum dapat menimbulkan masalah karena masyarakat merasa tidak ada manfaat dari proyek tersebut. Partisipasi masyarakat sejak tahap awal perencanaan terutama untuk proyek-proyek yang menyangkut kepentingan umum, akan membuat masyarakat merasa ikut bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Bila suatu rencana pembangunan ditempuh melalui mekanisme yang tepat, maka sikap keterbukaan dalam setiap rencana dalam segala tahapan, perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi akan merupakan hal yang wajar, dengan demikian akses untuk informasi tentang berbagai kegiatan tidak akan menjadi monopoli pihak-pihak tertentu saja, namun sudah menjadi milik masyarakat sehingga dapat dicegah tindakan –tindakan yang bersifat spekulatif dan manipulatif.

Dengan demikian untuk tercapainya keadilan dan kepastian hukum, klarifikasi kepentingan umum diperlukan, demikian pula penjabaran kegiatannya

secara rinci. Kegiatan yang dirinci akan mengurangi kebebasan untuk memperluas penafsiran yang dapat mengarah kepada tindakan-tindakan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan.

Mekanisme yang mencerminkan partisipasi masyarakat perlu dilaksanakan dengan konsekuen dan konsisten, sehingga persyaratan formal yang harus dipenuhi oleh setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum benar-benar dilandasi dengan pemenuhan persyaratan substansial.

Berikut ini akan diketengahkan fungsi kepentingan umum atas tanah dalam persepsi masyarakat Kota Semarang pada Kelurahan Pedalangan, Kramas, Padangsari, Gedawang, Pudakpayung dan Sumurboto, yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah ruas jalan tol Semarang-Solo dalam hasil penelitian sebagai berikut :

Tabel 1 : Persepsi Terhadap Kedudukan

Fungsi Kepentingan Umum Atas Hak Milik

No.	Persepsi	Frekuensi	Persen (%)
1.	Kepentingan umum diatas hak milik	8	13,33
2.	Hak milik diatas kepentingan umum	16	12,66
3.	Kepentingan umum dan hak milik sejajar	36	60
	Total	60	100

Data pada tabel menunjukkan bahwa prosentase terbesar dicapai oleh persepsi yang menempatkan kepentingan umum sejajar dengan keberadaan hak milik atas tanah, kesejajaran dimaksud bahwa kepentingan umum dan hak milik

adalah sama derajatnya, harus seimbang dan selaras. Bukan justru kepentingan umum menghapuskan kepentingan orang-perorang.

Dalam realitas pembangunan disadari fungsi kepentingan umum mendapatkan prioritas, namun tidak berarti keberadaan hak milik menjadi terdesak tanpa adanya penghormatan yang selayaknya terhadap hak milik tersebut. Oleh karena itu hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh tentu sangat layak untuk mendapatkan perlindungan dari segala kegiatan pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum.

Pada hakekatnya, peraturan-peraturan mengenai pengadaan tanah yang ada menempatkan prioritas kepentingan umum atas tanah dengan tetap mengakui terhadap hak milik atas tanah, hal ini ditunjukkan dengan menetapkan ganti rugi sebagai syarat pelepasan hak milik atas tanah dan tersedianya mekanisme musyawarah sebagai upaya memberikan kesempatan pemilik tanah untuk melakukan dialog sehubungan dengan konsekuensi penyerahan hak atas tanah miliknya..

Akan tetapi jika dicermati lebih lanjut, komitmen pengakuan terhadap hak milik diragukan kesungguhannya, hal ini antara lain dengan adanya jumlah ganti rugi yang hanya berdasarkan hasil taksiran perhitungan panitia pengadaan tanah yang selanjutnya dijadikan ketetapan dalam musyawarah, sehingga musyawarah seolah-olah hanyalah dijadikan mekanisme penetapan semu atau musyawarah semu. Selain itu adanya upaya terhadap pengambilan keputusan selain mekanisme musyawarah yaitu dengan dimungkinkannya upaya pengambilan keputusan oleh Panitia Pengadaan Tanah di luar musyawarah, hal ini terdapat dalam Pasal 10

Ayat (2) dan (3) Perpres 65 Tahun 2006 yang mana memungkinkan adanya penitipan uang ganti rugi kepada pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi tanah yang bersangkutan apabila tidak terjadi kesepakatan dalam pelaksanaan musyawarah.

Selanjutnya disebutkan pula dalam cakupan dua aspek, yaitu tingkat pendidikan dan status pekerjaan terhadap persepsi yang dimaksud untuk lebih mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh.

Tabel 2 : Persepsi Terhadap Kedudukan Fungsi Kepentingan Umum  
Atas Hak Milik Berdasarkan Tingkat Pendidikan (%)

No.	Persepsi	Sarjana	Tamat SMU
1.	Kepentingan umum diatas hak milik	8,33	5
2.	Hak milik diatas kepentingan umum	11,67	15
3.	Kepentingan umum dan hak milik sejajar	33,33	26,67

Data pada table menunjukkan bahwa baik yang berpendidikan sarjana, begitu pula yang menyatakan berpendidikan sederajat SMU menolak keberadaan fungsi kepentingan umum yang berada di atas hak milik.

Hal ini berarti bahwa, persepsi yang menempatkan kepentingan umum harus sejajar dengan hak milik tidak berhubungan dengan tingkat pendidikan.

Berdasarkan status pekerjaan, persepsi masyarakat terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas hak milik atas tanah dikemukakan sebagai berikut:

Tabel 3 : Persepsi Terhadap Kedudukan Fungsi Kepentingan Umum  
Atas Tanah Hak Milik Berdasarkan Status Pekerjaan

No.	Persepsi	Pegawai Negeri	Pegawai Swasta
1.	Kepentingan umum diatas hak milik	5	8,33
2.	Hak milik diatas kepentingan umum	10	16,67
3.	Kepentingan umum dan hak milik sejajar	28,33	31,67

Demikian pula dengan status pekerjaan, pegawai negeri ternyata dalam taraf persepsi memberikan pula penolakan terhadap keberadaan kepentingan umum atas hak miliknya. Penolakan itu terlihat dari besarnya prosentase yang menunjukkan pilihan pada persepsi yang menempatkan kesejajaran kedudukan antara fungsi kepentingan umum dengan hak milik atas tanah.

Dengan jumlah prosentase yang tidak jauh berbeda, ternyata responden yang berstatus bukan pegawai negeri memberikan persepsi yang sama. Hal ini menunjukkan tidak adanya hubungan antara status pekerjaan dengan keberadaan persepsi terhadap kedudukan fungsi kepentingan umum atas tanah.

#### **4. 2. Pelaksanaan Mekanisme Ganti Rugi Dalam Proses Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Prosedur pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah dimulai dengan proses Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah. Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah. Lembaga Penilai Harga Tanah

adalah lembaga yang sudah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Republik Indonesia. Lembaga Penilai Harga Tanah adalah lembaga yang indenpenden, sehingga diharapkan tidak memihak salah satu pihak dalam memberikan penilaian. Jika di Kabupaten/Kota belum ada lembaga Penilai Harga Tanah, penilaian dilakukan oleh Tim Penilai harga Tanah yang keanggotaannya terdiri dari 5 (lima) unsur yang dibentuk Bupati/Wali Kota/ Gubernur DKI. Lima unsur keanggotaan Tim Penilai Harga Tanah tersebut terdiri dari :

- a. Unsur instansi yang membidangi bangunan dan/atau tanaman;
- b Unsur instansi pusat yang membidangi pertanahan nasional;
- c. Unsur instasi Palayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- d. Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;
- e. Akademisi yang mampu menilai harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Keanggotaan Tim Penilai Harga ini apabila diperlukan dapat ditambah dengan unsur Lembaga Swasdaya Masyarakat. Dalam menilai harga tanah Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, sarana dan prasarana yang tersedia dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi harga tanah. Penilaian terhadap harga bangunan dan / atau tanaman dan/atau benda-benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh Kepala

Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan berpedoman pada standar harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan. Hasil penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk digunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik. Panitia pengadaan tanah.

Musyawarah dalam menentukan ganti rugi dianggap terjadi kesepakatan bila telah tercapai bila paling sedikit 75 persen dari luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh atau 75 persen jumlah pemilik tanah telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak tercapai 75 persen, maka dapat terjadi dua kemungkinan, yaitu :

- a. Jika lokasi dapat dipindahkan, Panitia Pengadaan tanah mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi.
- b. Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan.

Dalam hal 25 persen dari pemilik tanah belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, Panitia Pengadaan Tanah melakukan musyawarah kembali sampai terjadi kesepakatan bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi dilakukan dalam jangka waktu 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak undangan musyawarah pertama terhadap lokasi pembangunan yang tidak dapat dialihkan. Jika waktu 120 (seratus dua puluh) hari telah lewat, maka : (a) bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti



rugi diserahkan dengan Berita Acara penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi; (b) bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah bagi pelaksanaan pembangunan berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota kemudian membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah.

Apabila ada pemilik tanah yang tetap berkeberatan dengan ganti rugi yang dianggap tidak sesuai maka Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan disertai dengan alasannya kepada Bupati/wali Kota/Gubernur/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bupati/Wali kota/Gubernur/Mendagri dapat meminta pertimbangan atau pendapat dari pemilik tanah yang berkeberatan, Panitia Pengadaan tanah dan/atau instansi yang memerlukan tanah. Jika pemilik tanah tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gubernur/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi adalah NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk panitia, nilai jual

bangunan ditaksir oleh perangkat yang bertanggung jawab di bidang bangunan dan nilai jual tanaman ditaksir perangkat yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Bentuk ganti rugi dapat berupa uang dan atau tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi uang, tanah kembali dan pemukiman kembali dan bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.

Ganti rugi berhak diterima oleh pemegang hak atas tanah, Nazir bagi tanah wakaf, Ganti rugi untuk Hak Guna Bangunan/hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik/Hak Pengelolaan diberikan kepada pemegang Hak Milik/hak Pengelolaan, ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas Tanah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik/Hak Pengelolaan, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan, untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Apabila telah ditentukan tanggal penyerahan ganti rugi maka Panitia Pengadaan Tanah mengundang kembali pihak penerima ganti rugi untuk menerima pembayaran ganti rugi pada waktu yang telah ditentukan. Bila pihak menerima ganti rugi berupa uang setelah diundang secara patut dan telah diundang 3 (tiga) kali tetapi tetap tidak bisa hadir, maka dianggap tidak berkeberatan terhadap ganti rugi yang telah disepakati. Bila ketidakhadiran pihak yang berhak menerima

disebabkan sakit, bencana alam, atau keadaan yang memaksa lainnya maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah bersama panitia pengadaan tanah menyerahkan ganti rugi secara langsung ke tempat pemilik itu berada. Ganti rugi dalam bentuk selain uang diberikan dalam bentuk tanah dan atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan disepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah; tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf; recognisi berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat untuk tanah ulayat; atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Jika harga ganti rugi telah disepakati maka bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi; yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; panitia pengadaan tanah membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah. Dalam hal ganti rugi selain uang maka yang berhak atas ganti rugi menandatangani surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah atau kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Ganti rugi yang dititipkan atau tidak langsung diserahkan karena sebab-sebab tertentu selain karena pemegang hak atas tanah tetap menolak, yaitu: (a) yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya; (b) tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan; (c) sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya; (d) tanah, bangunan tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang. Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Pada proses penentuan ganti rugi di Kelurahan Sidomulyo Kabupaten Semarang, telah terjadi kesepakatan nilai ganti kerugian antara Panitia Pengadaan Tanah dengan masyarakat sebagai pemilik tanah. Hal ini ternyata dari Berita Acara Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kelurahan Sidomulyo, Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang Untuk Jalan Tol Semarang-Solo Nomor 590/39/2008 tanggal 13 Maret 2008, Berita Acara Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kelurahan Sidomulyo, Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang Untuk Jalan Tol Semarang-Solo Nomor 590/36/2008 tanggal 24 Maret 2008, Berita Acara Panitia Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kelurahan Sidomulyo, Kecamatan Ungaran Timur, Kabupaten Semarang Untuk Jalan Tol Semarang-Solo Nomor 590/51/2008 tanggal 4 April 2008

Musyawarah penentuan ganti rugi ini dihadiri oleh para pemilik tanah, bangunan, tanaman dan Panitia Pengadaan Tanah dengan susunan : Wakil Bupati

Semarang selaku Penanggung Jawab; Sekretaris Daerah Kabupaten Semarang selaku Ketua merangkap Anggota; Asisten Pemerintahan Sekda Kabupaten Semarang selaku Wakil Ketua merangkap Anggota; Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang selaku Sekretaris merangkap Anggota; Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Semarang merangkap Anggota; Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Semarang selaku Anggota; Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Semarang selaku Anggota; Camat Ungaran Timur selaku Anggota; Lurah Sidomulyo selaku Anggota.

Musyawarah untuk terjadinya kesepakatan nilai ganti rugi tidak dilakukan sekaligus oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan seluruh warga Sidomulyo yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah, akan tetapi proses musyawarah terpisah menjadi tiga kali antara Panitia Pengadaan Tanah dengan seluruh warga Sidomulyo yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah. Musyawarah pertama tanggal 13 Maret 2006 dihadiri oleh Panitia Pengadaan Tanah dengan 6 orang warga pemilik bidang yang terkena proyek pengadaan tanah. Musyawarah kedua tanggal 24 Maret 2008 antara Panitia Pengadaan Tanah dengan 3 orang pemilik tanah. Musyawarah ketiga tanggal 24 Maret 2008 antara Panitia Pengadaan Tanah dengan 9 orang pemilik tanah.

Kesepakatan antara panitia pengadaan tanah dengan pemilik tanah tidak hanya terbatas pada nilai ganti rugi yang akan dibayarkan tetapi juga ditentukan bahwa hasil bongkaran bangunan dan hasil tebangtan tanaman menjadi milik pemegang hak atas tanah. Berikut Tabel 4 dalam sampel daftar Nominatif Harga Tanah, Bangunan dan Tanaman di Kelurahan Sidomulyo, Kabupaten Semarang.

Musyawarah di Kelurahan ini dikatakan berhasil karena selain terjadi kesepakatan harga ganti rugi, pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah juga merasa cukup puas dengan ganti rugi yang diberikan.

Pada saat diserahkan maka pemberian ganti rugi diikuti dengan pembuatan Berita Acara Pembayaran ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah oleh Panitia Pengadaan Tanah. Penerima ganti rugi menyerahkan dokumen asli yang diperlukan. Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan/diserahkan berdasarkan surat pernyataan penyerahan/pelepasan hak dan/atau Penetapan pengadilan Negeri.

Surat pernyataan pelepasan hak yang ditandatangani oleh warga Kelurahan Sidomulyo Kabupaten Semarang yang tanahnya terkena proyek Jalan Tol Semarang-Solo berisi antara lain :

1. Setelah pemilik tanah menerima ganti rugi tanah dari tim pengadaan tanah, maka pemilik tanah sanggup melepaskan segala hak dan menyerahkan tanah tersebut dalam keadaan kosong, dalam arti tidak dihuni atau digarap oleh siapapun.
2. Pemilik tanah menyatakan melepaskan dan menyerahkan hak atas tanah kepada tim pengadaan tanah dan dengan penyerahan ini tanah tersebut menjadi tanah Negara.
3. Tim pengadaan tanah menyatakan menerima pelepasan dan penyerahan hak atas tanah dari pemilik tanah, sehingga tim pengadaan tanah berhak

mengajukan permohonan hak serta memperoleh suatu hak atas tanah tersebut yang akan didaftarkan atas namanya.

4. Pemilik tanah menjamin kepada tim pengadaan tanah, bahwa : tanah tersebut tidak terkena sitaan dan tidak tersangkut dalam suatu perkara atau sengketa; tanah tersebut tidak dijaminkan dengan cara apapun juga kepada orang lain atau pihak lain; tanah tersebut belum pernah diserahkan dengan cara apapun juga kepada orang lain atau pihak lain; tidak ada pihak lain yang ikut mempunyai sesuatu hak apapun juga atas tanah tersebut; tanah tersebut dalam keadaan kosong dalam arti tidak dihuni atau digarap oleh siapapun; hasil bongkaran bangunan dan hasil tebang tanaman menjadi hak pemilik tanah.

#### **4. 3. Permasalahan Dalam Penentuan Ganti Rugi dan Upaya Perlindungan Hukum Yang Diberikan Oleh Negara Kepada Rakyat Dalam Pelaksanaan Proses Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah pada umumnya permasalahan terjadi pada proses negosiasi ganti rugi. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek Jalan Tol Semarang-Solo, permasalahan negosiasi ganti rugi banyak mendapat kendala. Oleh karena itulah perlindungan hukum terhadap warga yang tidak puas dengan ganti rugi yang diterima sangat diperlukan.

Ganti rugi dalam proyek Jalan Tol Semarang-Solo terhadap kelurahan-kelurahan yang diteliti adalah berupa uang, yang mana sebagian warga juga

belum menyepakati ganti rugi yang ditentukan. Hal ini dikarenakan ganti rugi tersebut dinilai jauh dari harga tanah yang sebenarnya dari tanah yang dimiliki.<sup>25</sup>

Penawaran Panitia Pengadaan Tanah dalam pertemuan warga Pedalangan terhadap ganti rugi tanah ada empat kategori, yaitu lahan pekarangan dekat akses jalan Rp.600.000,- per meter persegi; sawah Rp.300.000,- per meter persegi; tegalan bagian bawah Rp.275.000,- per meter persegi dan tegalan di perbukitan Rp.225.000,- per meter persegi.

Empat bidang tanah yang sudah dilepas berada pada di kategori satu, delapan bidang di kategori dua, serta empat bidang di kategori tiga. Seluruh pemilik di kategori empat belum menerima penawaran tersebut. Tiga bidang tanah selain 24 bidang tanah warga sudah tidak bermasalah karena dua diantaranya milik pemerintah, sedangkan satu lainnya merupakan jalan akses ke kampung. Diantara pemilik delapan bidang tanah yang belum memberikan persetujuan, satu orang sudah bersedia, tetapi belum bisa dihubungi. Seorang lainnya setuju dengan harga penawaran, tetapi masih mempersoalkan sisa tanah milik mereka. Warga mau jika sisa tanah milik mereka dihitung juga, namun panitia pengadaan tanah tidak berani karena sisa tanah tersebut lebih dari 100 meter.

Pemilik lahan yang termasuk kategori empat, mengaku tidak ingin mempersulit proses pembebasan lahan jalan tol, namun ia merasa pembagian kategorisasi dengan memasukkan lahan tegalan di kategori empat belum adil. Oleh karena itu ia menolak memberikan persetujuan pelepasan tanah. Menurut salah satu pemilik lahan kategori empat, pembagian tanah umumnya hanya tiga,

---

<sup>25</sup> wawancara dengan Sapto Dwi Karnadi selaku Kepala Kelurahan Padangsari tanggal 4 Mei 2008



sehingga sebenarnya tidak ada kategori empat. Pembagian pada kategori empat dianggap tidak adil karena justru lahan di kategori empat ini luas.<sup>26</sup>

Di Kelurahan Pudukpayung negosiasi harga ganti rugi lahan untuk proyek jalan tol Semarang Solo. Kelurahan Pudukpayung adalah wilayah di Kota Semarang yang pertama melakukan negosiasi harga ganti rugi. Lurah Puduk Payung, Mardjono mengungkapkan, dari 14 Kepala Keluarga (KK) yang terkena proyek Jalan Tol Semarang-Solo, belum menemukan kesepakatan harga ganti rugi yang diajukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Dalam musyawarah yang digelar oleh panitia pengadaan tanah yang terakhir tanggal 9 April 2008, Panitia Pengadaan Tanah menawarkan harga Rp 175.000/meter persegi untuk lahan kategori tiga, Rp 200.000 untuk kategori dua dan Rp 225.000 untuk kategori satu. Harga tersebut, merupakan penawaran ketiga. Namun tawaran tersebut ditolak oleh warga karena dinilai terlalu rendah. Awalnya, warga meminta ganti rugi untuk tanah kategori tiga sebesar Rp 1 juta, Rp 1,5 juta untuk tanah kategori dua dan Rp 5 juta untuk tanah kategori satu. Setelah proses negosiasi pertama, warga menurunkan harga untuk kategori tiga menjadi Rp 800 ribu, Rp 1,3 juta untuk kategori dua, sementara untuk kategori satu, tetap Rp 5 juta per meter persegi.

250 Kepala Keluarga.<sup>27</sup>

Di Kelurahan Kramas, menurut salah satu warga yang tanahnya terkena proyek jalan tol harga ganti rugi yang ditawarkan tidak masuk akal dan tidak

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Moeljono selaku pemilik tanah di Kelurahan Padangsari yang terkena proyek jalan Tol Semarang-Solo, tanggal 4 Mei 2008.

<sup>27</sup> wawancara dengan Mardjono selaku Kepala Kelurahan Pudukpayung tanggal 2 Mei 2008

rasional.<sup>28</sup> Pada proses negosiasi pertama tersebut, Tim Penilai Tanah pada awalnya membuka harga setiap meter persegi bagi tanah kategori satu di Kelurahan Kramas sebesar Rp.800.000,- kategori dua Rp.750.000,- dan tanah di kategori tiga dihargai Rp.200.000. Ganti rugi tersebut ditolak warga yang meminta Rp.7.000.000 untuk kategori satu, kategori dua Rp.5.000.000 dan tanah di kategori tiga sebesar Rp750.000,-.

Menurut warga di kelurahan Kramas harga tanah sebenarnya lebih dari lebih dari Rp.1.500.000,- . Tim Penilai Tanah dianggap tidak bisa memulai dengan menawarkan harga yang wajar, sesuai dengan harga pasaran saat ini. Akhirnya, Tim Penilai Tanah memutuskan bahwa pada penawaran kedua, harga untuk setiap kategori naik sebesar Rp.50.000 tapi hal ini tetap tidak memuaskan warga yang tanahnya akan digunakan sebagai proyek Jalan Tol Semarang - Solo karena dianggap harga ganti rugi masih terlalu rendah.

Menurut Sekretaris Tim Penilai Tanah Jalan Tol Semarang- Solo, apa yang terjadi dalam proses musyawarah awal merupakan sesuatu yang wajar. Termasuk adanya warga yang menolak dan keluar dari pertemuan. musyawarah bersifat terbuka, jika ada warga yang menolak merupakan sesuatu wajar. Biasanya warga memang memasang harga yang tinggi, namun setelah melalui pendekatan dan proses musyawarah kembali warga akhirnya menawarkan harga yang wajar.<sup>29</sup> Di wilayah Kelurahan Kramas, TPT harus membebaskan empat bidang tanah warga dengan luas total 5.221 meter persegi.

---

<sup>28</sup> Wawancara dengan Usman Effendi selaku pemilik tanah di Kelurahan Kramas yang terkena proyek jalan Tol Semarang-Solo, tanggal 4 Mei 2008.

<sup>29</sup> Wawancara dengan Sutikno menilai selaku Sekretaris Tim Penilai Tanah proyek Jalan Tol Semarang-Solo, tanggal 5 Mei 2008.

Dari hasil penelitian di atas, dapat terlihat bahwa banyak warga yang tidak puas akan harga ganti rugi yang diberikan oleh panitia pengadaan tanah. Warga pemilik tanah menilai bahwa harga ganti rugi terhadap tanah mereka dinilai tidak adil dan jauh dari harga tanah sebenarnya yang mereka miliki. Tetapi mereka juga khawatir apabila tetap tidak terjadi kesepakatan harga, karena mau tidak mau mereka harus tetap menerima dan akhirnya hal ini membuat mereka menjadi pasrah.

Dalam Perpres 36/2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres 65/2006 disebutkan dalam Pasal 10, apabila musyawarah untuk menetapkan ganti rugi tidak mencapai kesepakatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan serta jangka waktu 120 hari sudah terlampaui maka panitia pengadaan tanah menetapkan dan menitipkan ganti rugi ke Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Pasal 17, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan. Pasal 18, apabila upaya penyelesaian Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan mengajukan usul pencabutan hak atas tanah sesuai UU 20/1961.

Alasan dilakukannya pencabutan tanah menurut penjelasan UU 20/1961 adalah karena kemungkinan yang mempunyai tanah meminta harga yang terlalu tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya. Instansi

yang terlibat dalam proses pencabutan hak atas tanah adalah presiden. Dalam keadaan yang seperti ini dapat dimengerti bahwa memang seharusnya ada jalan keluar yang dapat ditempuh sehingga pembangunan untuk kepentingan umum tetap dapat dilaksanakan. Akan tetapi apakah jalan keluar itu harus dilakukan oleh pihak eksekutif secara sendiri (dalam hal ini presiden). Menurut penulis dalam keadaan yang menyangkut kepentingan umum seharusnya pihak eksekutif melibatkan pihak yudikatif untuk menetapkan wajar atau tidaknya harga yang diminta oleh pemegang hak atas tanah dan atau beralasan atau tidaknya ketidaksediaan pemegang hak atas tanah dicabut haknya. Dengan dilibatkannya yudikatif, maka penentuan yang dilakukan sendiri oleh pihak eksekutif diharapkan tidak menyimpang dari keadaan yang sebenarnya.

Maka dengan demikian dapat dibenarkan bahwa pencabutan hak atas tanah adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Akan tetapi demi perlindungan hukum terhadap masyarakat pemilik tanah pencabutan hak atas tanah dilakukan bukan oleh presiden sendiri melainkan dengan melibatkan pihak yudikatif.

Dalam hal terjadi ketidakcocokan tentang harga atau pemegang hak atas tanah tidak merelakan sama sekali tanahnya maka seyogyanya instansi pengguna tanahlah sebagai pihak yang membutuhkan yang mengajukan ke Pengadilan agar tanah yang bersangkutan dapat dijadikan sebagai objek pembangunan untuk kepentingan umum. Putusan pengadilan itulah yang menentukan dapat atau tidak dilakukan pencabutan hak atas tanah dan wajar atau tidaknya harga yang diminta oleh pemegang hak atas tanah.

Pencabutan hak atas tanah, seharusnya dinyatakan merupakan jalan terakhir seharusnya dinyatakan sebagai jalan satu-satunya, tidak ada pilihan lain, karena tanpa adanya tindakan ini maka akan mengancam kemaslahatan umum. Dalam hubungannya dengan keterlibatan pihak yudikatif dalam menilai layak atau tidaknya besarnya ganti kerugian yang diatur dalam UU 20/1961, ada baiknya dilihat dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah yang haknya akan dicabut itu tidak bersedia menerima ganti kerugian karena jumlahnya kurang layak, dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi di daerah kekuasaan Pengadilan Tinggi tersebut. Putusan pengadilan tinggi itu bersifat final. Sekali lagi, seyogyanya bukan Pemegang Hak Atas Tanah yang seharusnya mengajukan ke pengadilan, akan tetapi pihak Instansi Pengguna Tanah.

Perlindungan terhadap warga yang tanahnya terkena pengadaan tanah juga dapat diberikan dengan adanya beberapa pilihan ganti rugi, diantaranya :

1. Berdasarkan kesepakatan yang dicapai dalam musyawarah, warga yang terpindahkan dapat mempunyai pilihan untuk mendapatkan ganti kerugian yaitu berupa uang, pemukiman kembali atau bentuk lainnya.
2. Ganti kerugian dalam bentuk lain sebagaimana dimaksud dengan butir 1 sub-bab ini adalah berupa alternatif pilihan antara lain : kaveling siap bangun, pertukaran tanah, perumahan murah, rumah susun, real estate dengan fasilitas KPR-BTN atau kemungkinan lainnya yang dapat diusahakan oleh kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota.

3. Diantara berbagai pilihan tersebut terdapat kemungkinan untuk tempat penampungan, dimana warga yang terpindahkan tidak perlu membayar lebih daripada pengeluaran rutin seperti tercatat pada survey sosial ekonomi.
4. Orang-orang yang dipindahkan dapat pula membentuk kelompok perumahan kooperatif melalui usaha bersama membangun perumahannya. Untuk ini kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Instansi terkait memberikan bantuan pelayanan dan pembinaan yang diperlukan.
5. Jika jumlah orang yang dipindahkan melebihi 200 orang, atau 40 keluarga, dimana pada lokasi disekitarnya tidak terdapat proyek Perumnas, proyek perumahan pemerintah, atau proyek perumahan murah dengan fasilitas KPR-BTN yang dapat dikoordinasikan, maka Kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota akan membangun lokasi pemukiman kembali sesuai permintaan orang-orang yang dipindahkan secara khusus.

Masalah harga ganti kerugian yang tidak seringkali tidak mendapatkan titik temu, diantaranya karena beberapa alasan, yaitu :

1. Tidak adanya dana pengadaan tanah

Kasus yang berhubungan dengan bentuk dan besarnya ganti rugi juga disebabkan oleh karena tidak adanya dana pengadaan tanah. Pemerintah. Pemerintah Pusat dalam mengadakan suatu proyek pembangunan sering tidak menyediakan dana untuk pengadaan tanah dengan alasan yang sering tidak dapat diterima dengan akal sehat. Sebagai akibatnya ialah, pimpinan proyek mencari jalan keluarnya sendiri yang kadang-kadang justru menyimpang dari keadaan yang seharusnya. Keadaan tidak adanya dana ini menempatkan aparat

pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah pada posisi dilematis. Di satu pihak harus mengamankan pembangunan yang diamatkan oleh atasannya, tetapi di pihak lain memperoleh kesulitan untuk memperoleh dana untuk pengadaan tanah.

## 2. Pembayaran ganti kerugian yang kurang dari semestinya.

Hal ini nyata terlihat dalam banyak proyek pengadaan tanah. Umumnya ganti kerugian yang diberikan jauh jika dibandingkan dengan harga tanah yang sebenarnya. Pengadaan tanah dalam rangka proyek Jalan Tol Semarang-Solo, banyak yang ditemui hambatan karena harga ganti rugi yang tidak sesuai, seperti telah dipaparkan sebelumnya. Padahal seharusnya nilai ganti rugi terhadap tanah yang terkena proyek pengadaan tanah minimal atau sekurang-kurangnya sesuai dengan harga NJOP dari tanah tersebut.

## 3. Pembayaran ganti rugi yang tidak tepat waktu.

Sesungguhnya keterlambatan pembayaran ganti rugi dapat digugat melalui pengadilan. Hal ini pada mulanya diatur dalam peraturan-peraturan pengadaan tanah yaitu pada Keppres 55 Tahun 1993 dan kemudian diperbaharui dengan Perpres 65 Tahun 2006. akan tetapi banyak pemegang hak atas tanah yang tidak mau menempuh jalur ini. Hal tersebut dikarenakan bahwa berdasarkan pengalaman yang lalu (termasuk setelah berlakunya Keppres 55 tahun 1993) tidak akan menguntungkan rakyat sebagai pemegang hak atas tanah, tanaman dan bangunan.

Sebenarnya faktor utama yang perlu dipahami dalam nilai ganti rugi adalah nilai ganti rugi tidak selalu nilainya sama dengan nilai lahan dan aset.

Penentuan nilai ganti rugi mencakup juga biaya-biaya yang timbul akibat terjadinya pengambilalihan lahan untuk tujuan pembangunan kepentingan publik. Nilai ganti rugi hanya akan sama dengan harga jika pembebasan lahan dilakukan pada lahan kosong, sedangkan untuk lahan yang memiliki aset dan memiliki fungsi sosial dan ekonomi akan memiliki nilai lebih besar dibanding harga lahan.

Secara mendasar berdasarkan tipe dan fungsi lahan yang ada, maka terdapat stratifikasi Nilai Ganti Rugi (NGR) yang dapat digunakan, sebagai berikut:

1. Pada lahan kosong dan tidak dimanfaatkan nilai ganti sama dengan harga lahan dan aset yang dibebaskan, atau;
2. Pada lahan perumahan dan pemukiman nilai ganti rugi merupakan akumulasi nilai lahan dan aset dengan biaya yang dibutuhkan untuk pindah (Resettlement Cost/RC). Perhitungan nilai ganti rugi untuk lahan perumahan dan pemukiman; resettlement Cost hanya diberikan kepada masyarakat yang pindah secara swadaya, tetapi untuk pemindahan yang dilakukan oleh pemerintah seperti melalui program transmigrasi lokal, antar daerah atau pulau maka tidak ada unsur RC dalam nilai ganti rugi. Penggunaan pendekatan RC ini akan memberikan pilihan bagi masyarakat, apakah akan pindah secara swadaya atau ikut dalam program relokasi oleh pemerintah.
3. Pada lahan usaha seperti pertanian dan perdagangan (toko, warung dan pabrik) disamping nilai lahan dan biaya pemindahan juga mencakup biaya kesempatan (opportunity cost) berupa kehilangan pendapatan sementara. Biaya ini disebut sebagai biaya pemulihan kehidupan (Living Recovery



Cost/LRC) yang dapat diberikan sebagai kompensasi kehilangan sumber pendapatan atau subsidi rumah tangga sampai pada saat usaha mereka kembali normal.

4. Pada kasus-kasus pengadaan lahan untuk proyek pembangunan kepentingan umum yang berada pada suatu hamparan luas seperti dalam kasus Jalan Tol Semarang-Solo, maka akan terdapat masyarakat yang sekaligus kehilangan lahan usaha dan pemukiman. Penggunaan stratifikasi dalam penentuan nilai ganti rugi ini akan mendorong terjadinya proses pengadaan lahan untuk pembangunan kepentingan publik yang lebih berkeadilan dan mendorong terciptanya persepsi positif dalam proses pengadaan lahan. Nilai ganti rugi ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah pihak-pihak terkait dimana harga ditentukan setelah prosedur dasar negosiasi dilakukan.

Pada wilayah Kota Semarang yang terkena proyek pengadaan tanah jalan tol Semarang-Solo fungsi lahan bermacam-macam, tidak hanya sebagai perumahan saja tetapi juga untuk pertanian dan usaha. Berdasarkan fungsi lahan wilayah yang terkena proyek jalan tol Semarang-Solo dikemukakan sebagai berikut:

Table 5: Fungsi Lahan di Kota Semarang  
Yang Terkena Proyek Jalan Tol Semarang-Solo

No.	Kelurahan	Jenis Kegiatan
1.	Pedalangan	Perumahan
2.	Kramas	Pertanian, Perumahan
3.	Padangsari	Perumahan, fotocopy, pertokoan

4.	Gedawang	Perumahan
5.	Pudakpayung	Perumahan
6.	Sumurboto	Fotocopy, Pertokoan, Makam

Fungsi lahan sebagai perumahan/pemukiman ada pada Kelurahan Kramas, Pedalangan, Padangsari, Gedawang dan Pudakpayung sehingga nilai ganti rugi merupakan akumulasi nilai lahan dan aset dengan biaya yang dibutuhkan untuk pindah. Fungsi lahan. Pertanian dan perdagangan yang ada pada Kelurahan Kramas, Padangsari, dan Sumurboto sehingga disamping nilai lahan dan biaya pemindahan juga mencakup biaya kesempatan berupa kehilangan pendapatan sementara.

Perlindungan terhadap warga yang tanahnya terkena pengadaan tanah telah diatur dalam Pasal 13 Perpres 65 tahun 2006, yaitu berupa uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali dan/atau gabungan dari ketiga hal tersebut dan bentuk lain yang disetujui keduaabelah pihak. Selain ganti kerugian yang diatur dalam pasal tersebut ada pemikiran ganti rugi lain yang kiranya dapat lebih melindungi kepentingan masyarakat, yaitu dengan diberikan beberapa pilihan ganti rugi, diantaranya :

1. Berdasarkan kesepakatan yang dicapai dalam musyawarah, warga yang terpindahkan dapat mempunyai pilihan untuk mendapatkan ganti kerugian yaitu berupa uang, pemukiman kembali atau bentuk lainnya.

2. Ganti kerugian dalam bentuk lain sebagaimana dimaksud dengan butir 1 sub-bab ini adalah berupa alternatif pilihan antara lain : kaveling siap bangun, pertukaran tanah, perumahan murah, rumah susun, real estate dengan fasilitas KPR-BTN atau kemungkinan lainnya yang dapat diusahakan oleh kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota.
3. Diantara berbagai pilihan tersebut terdapat kemungkinan untuk tempat penampungan, dimana warga yang dipindahkan tidak perlu membayar lebih daripada pengeluaran rutin seperti tercatat pada survey sosial ekonomi.
4. Orang-orang yang dipindahkan dapat pula membentuk kelompok perumahan kooperatif melalui usaha bersama membangun perumahannya. Untuk ini kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Instansi terkait memberikan bantuan pelayanan dan pembinaan yang diperlukan.
5. Jika jumlah orang yang dipindahkan melebihi 200 orang, atau 40 keluarga, dimana pada lokasi disekitarnya tidak terdapat proyek Perumnas, proyek perumahan pemerintah, atau proyek perumahan murah dengan fasilitas KPR-BTN yang dapat dikoordinasikan, maka Kepedulian Pemerintah Kabupaten/Kota akan membangun lokasi pemukiman kembali sesuai permintaan orang-orang yang dipindahkan secara khusus.

Paradigma baru tentang perlindungan masyarakat selain tentang ganti rugi yang bersifat materi adalah diperlukannya ganti kerugian immaterial. Pemulihan social ekonomi masyarakat yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah sangat perlu diperhatikan. Pemulihan sosial ekonomi warga masyarakat yang terkena proyek pembebasan, yaitu perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan

ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya, bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah adalah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini, karena mereka dipindahkan ke tempat permukiman yang baru. Pemulihan lokasi permukiman yang baru bagi warga masyarakat, seharusnya direncanakan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat, sehingga kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat dapat kembali pulih di tempat yang baru. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dibebaskan.

Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat permukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau perdesaan. Konsekuensi dari pemikiran ini diharapkan agar adanya pengadaan tanah ini, sekaligus akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral-sentral ekonomi baru bagi masyarakat.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **5. 1. Kesimpulan**

1. Persoalan kepentingan umum lebih banyak timbul akibat persoalan interpretasi sehingga menyalahi rasa keadilan yang hidup di masyarakat sehingga perlu penafsiran kriteria dan prosedur penerapan kriteria kepentingan yang sebenarnya. Kriteria kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi sebagai kepentingan umum maka harus memenuhi: kriteria mengenai sifat kepentingan umum, kriteria mengenai bentuk kepentingan umum dan kriteria mengenai ciri-ciri kepentingan umum. Penerapan tiga kriteria; sifat, bentuk dan ciri-ciri tersebut bersifat akumulatif , artinya harus memenuhi tiga kriteria tersebut, dengan penerapan untuk masing-masing kriteria sebagaimana sudah tersebut di atas. Sumber Daya Manusia yang mempunyai kualifikasi moral dan profesional adalah keharusan sehingga penentuan kriteria kepentingan umum dapat berjalan dengan konsisten antara hukum dengan realitanya.
2. Pelaksanaan mekanisme ganti kerugian berdasarkan Perpers 65 Tahun 2006 dimulai dengan penunjukan tim penilai harga tanah, dimana tim ini tidak ada dalam peraturan-peraturan pengadaan tanah sebelumnya. Penilaian didasarkan pada NJOP tahun berjalan dan pedoman-pedoman, antara lain lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW, sarana dan prasarana dan factor lain. Penilaian ini dibawa ke suatu musyawarah antara pemilik tanah dengan penitia pengadaan tanah. Jika 75

persen pemilik/tanah yang akan digunakan untuk pengadaan tanah setuju maka tidak menjadi masalah tetapi bila tidak tercapai maka musyawarah kembali dalam waktu 120 hari dari musyawarah pertama, jika pemilik tanah tetap menolak maka ganti rugi dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat. Pemilik yang masih tetap berkeberatan dapat mengajukan keberatan disertai alasan kepada Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan maka Bupati/Walikota/Gubernur/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU Nomor 20 tahun 1961.

3. Permasalahan yang berkaitan dengan ganti kerugian dalam pengadaan tanah pada umumnya terdiri dari tiga, yaitu : tidak adanya dana pengadaan tanah, pembayaran ganti kerugian yang kurang dari semestinya dan pembayaran ganti rugi yang tidak tepat waktu. Terhadap pemilik tanah yang tetap menolak tanahnya digunakan untuk kepentingan pengadaan tanah dengan cara pencabutan hak diberikan suatu perlindungan, yang mana pemilik tanah dapat meminta banding ke Pengadilan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang acara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya.

## **5. 2. Saran**

1. Untuk tercapainya keadilan kepastian hukum, klarifikasi kepentingan umum diperlukan, demikian pula penjabaran kegiatannya agar dapat mengurangi kebebasan untuk memperluas penafsiran yang dapat mengarah kepada tindakan-tindakan yang kurang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Masyarakat diharapkan ikutserta secara aktif dalam proses pengadaan tanah mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan, sehingga akan terjadi keseimbangan hak antara masyarakat dan pihak yang memerlukan tanah dan masyarakat juga akan turut serta bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan demi kepentingan umum.
3. Diperlukan alternatif cara agar dapat memperbaharui sistem dalam pelaksanaan ganti kerugian yang selama ini dilaksanakan agar tidak terjadi kerugian pada masyarakat pemilik tanah yang tanahnya terkena proyek pengadaan tanah, sehingga masyarakat pemilik tanah tidak merasa terpaksa menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pembangunan.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Abdurrahman. 1984. *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Cetakan I. Jakarta: Akademika Pressindo
- Achmad Chulaemi. 1982. *Hukum Agraria*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan Seri Hukum Pertanahan II Pemberian Hak Atas Tanah, Sertipikat dan Permasalahannya*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher
- Ali Sofyan Husein. 1995. *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Aminuddin Salle. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media
- A.P. Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju
- . 2003. *Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan*, Bandung: Mandar Maju
- Bachtiar Effendi. 1993. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Cetakan I. Bandung: Alumni
- . 1993. *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Cetakan I. Bandung: Alumni
- Bambang Sunggono. 2003. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Bambang Waluyo. 1991. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Edisi Revisi, Cetakan 10. Jakarta: Djambatan
- . 2000. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan 14. Jakarta : Djambatan.
- Eddy Ruchiyat. 1989. *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Cetakan II. Bandung: Armiko
- Effendi Perangin. 1994. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah di Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali
- Herman Hermit. 2004. *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. Bandung: Mandar Maju
- Iman Sudiyat. 1982. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty
- Koentjaraningrat. 1994. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Maria Sumardjono. 2006. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas
- . 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas
- Muchsin. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: Refika Aditama



- Soeparmoko. 1991. *Metode Penelitian Praktis*, Jogjakarta: BPFE
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- R. Harmanses. 1980, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Pendaftaran Tanah
- R. Soeprapto. 1986. *UUPA Dalam Praktek*. Jakarta: Mitra Sari
- Soerjono Soekanto. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum* Jakarta: Universitas Indonesia
- Sudjipto. 1987. *Prona, Pensertipikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian masalah yang Bersifat Strategis*. Yogyakarta: Liberty
- Suharjo Hadisaputro. 2000. *Pedoman Penulisan Tesis*. Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
- Surjono Sukanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia
- S. Suryono. 2005. *Himpunan Yurisprudensi Hukum Pertanahan seri Hukum Pertanahan*. Jakarta: BP. Cipta Jaya

## **2. Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Penjelasannya.
- Undang-Undang Nomor 60 tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tanggal 3 Desember 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
- Keputusan Presiden Nomor 55 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional/Kepala Nomor 1 Tahun 1994 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

